

## University of Groningen

### Woonoverlast en het recht op privéleven

Vols, Michel

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2013

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Vols, M. (2013). *Woonoverlast en het recht op privéleven: De aanpak van overlastveroorzakers in Nederland, Engeland, Wales en België*. [, Rijksuniversiteit Groningen]. Rijksuniversiteit Groningen.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Woonoverlast en het recht op privéleven

De aanpak van overlastveroorzakers in  
Nederland, Engeland, Wales en België

M. Vols

# **Woonoverlast en het recht op privéleven**

Omslagontwerp: Haagsblauw, Den Haag

© 2013 M. Vols | Boom Juridische uitgevers 2013

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-90-8974-838-6  
ISBN 978-94-6094-900-5 (e-book)  
NUR 820

[www.bju.nl](http://www.bju.nl)

**RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN**

**Woonoverlast en het recht op privéleven**

De aanpak van overlastveroorzakers in Nederland, Engeland, Wales en België

**Proefschrift**

ter verkrijging van het doctoraat in de  
Rechtsgeleerdheid  
aan de Rijksuniversiteit Groningen  
op gezag van de  
Rector Magnificus, dr. E. Sterken,  
in het openbaar te verdedigen op  
donderdag 31 oktober 2013  
om 16:15 uur

door

Michel Vols

geboren op 2 oktober 1984

te 's-Gravenhage

Promotor:

Prof. mr. J.G. Brouwer

Copromotor:

Mr. dr. P.A.J. van den Berg

Beoordelingscommissie:

Prof. mr. T. Barkhuysen

Prof. mr. A.E. Schilder

Prof. dr. L.M. Veny

# Inhoud

<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Verkenning van het probleem	1
1.2 Begripsomschrijvingen en afbakening onderzoek	4
1.2.1 Recht op privéleven	4
1.2.2 Bestrijding woonoverlast	5
1.3 Hoofdvraag en deelvragen	6
1.4 Onderzoeksmethoden	7
1.5 Inrichting onderzoek	8
 <b>Hoofdstuk 2 Recht op privéleven overlastveroorzaker</b>	 <b>11</b>
2.1 Inleiding	11
2.2 Recht op privéleven van art. 8 EVRM	12
2.2.1 Reikwijdte en inmenging	12
2.2.2 Beperkingensystematiek	14
2.3 Recht op privéleven in Nederland	18
2.3.1 Bescherming van recht op privéleven van art. 10 Gw	18
2.3.1.1 Reikwijdte en inmenging	18
2.3.1.2 Beperkingensystematiek	21
2.3.2 Nationale bescherming van recht op privéleven van art. 8 EVRM	24
2.4 Recht op privéleven in België	25
2.4.1 Bescherming van recht op privéleven van art. 22 Gw België	25
2.4.1.1 Reikwijdte en inmenging	25
2.4.1.2 Beperkingensystematiek	26
2.4.2 Nationale bescherming van recht op privéleven van art. 8 EVRM	27
2.5 Recht op privéleven in Engeland en Wales	28
2.5.1 Human Rights Act 1998	29
2.5.2 Nationale bescherming van recht op privéleven van art. 8 EVRM	31
2.6 Conclusie	32
 <b>Hoofdstuk 3 Recht op privéleven omwonenden</b>	 <b>35</b>
3.1 Inleiding	35
3.2 Derden-inmenging in recht op privéleven bij woonoverlast	36
3.2.1 Derden-inmenging en milieuvervuiling of industriële overlast	37
3.2.1.1 Voorwaarde I: direct effect	37
3.2.1.2 Voorwaarde II: ernstige overlast	38

3.2.2	Derden-inmenging en woonoverlast	41
3.3	Schending van recht op privéleven door gebrekkig optreden tegen woonoverlast	44
3.4	Nationale jurisprudentie positieve verplichting aanpak woonoverlast	48
3.4.1	Nederland	48
3.4.2	België	51
3.4.3	Engeland en Wales	52
3.5	Conclusie	54
<b>Hoofdstuk 4 Privéleven en woonoverlastbestrijding Nederland</b>		<b>57</b>
4.1	Inleiding	57
4.2	Woonoverlast en bestuurlijke waarschuwing	57
4.3	Woonoverlast en autonome verordenende bevoegdheid	59
4.3.1	Bezoekersverbod	61
4.3.2	Bezoekersverbod en recht op privéleven	63
4.3.3	Algemene verboden	64
4.3.4	Algemene verboden en recht op privéleven	67
4.4	Woonoverlast, sluitingsbevoegdheden en daaropvolgend traject	70
4.4.1	Art. 174a Gemeentewet	71
4.4.1.1	Toepassingsbereik volgens de wetgever	71
4.4.1.2	Toepassingsbereik volgens de rechter	74
4.4.2	Art. 17 Woningwet	77
4.4.2.1	Toepassingsbereik volgens de wetgever	78
4.4.2.2	Toepassingsbereik volgens de rechter	79
4.4.2.3	Voorstel aanpassing art. 17 Woningwet	79
4.4.3	Art. 13b Opiumwet	80
4.4.3.1	Toepassingsbereik volgens de wetgever	80
4.4.3.2	Toepassingsbereik volgens de rechter	82
4.4.4	Sluitingsbevoegdheden en het recht op privéleven	83
4.4.5	Wet Victor	87
4.4.6	Wet Victor en recht op privéleven	90
4.5	Woonoverlast en overige bevoegdheden in Woningwet	91
4.5.1	Art. 1b Woningwet en Bouwbesluit 2012	92
4.5.1.1	Achterstallig onderhoud	92
4.5.1.2	Hennepsteelt	93
4.5.1.3	Vervuiling	93
4.5.1.4	Overige hinder	94
4.5.2	Art. 12 Woningwet en welstandseisen	95
4.5.3	Art. 12d Woningwet en de Vereniging van Eigenaars	96
4.5.4	Art. 1a Woningwet	97
4.5.5	Wetsvoorstel Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet	99
4.5.5.1	Bestuurlijke boete	100
4.5.5.2	Verhuurverbod	101



4.5.5.3	Beheerovername	102
4.5.6	Woningwet en recht op privéleven	103
4.6	Woonoverlast en bestemmingsplan	105
4.7	Woonoverlast en bestraffende bestuurlijke sancties	107
4.7.1	Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte	108
4.7.1.1	Procedure	108
4.7.1.2	Toepassingsbereik	108
4.7.2	Bestuurlijke strafbeschikking	111
4.7.3	Bestuurlijke boete Huisvestingswet	113
4.7.4	Bestraffende bestuurlijke sancties en recht op privéleven	113
4.8	Conclusie	114
<b>Hoofdstuk 5 Privéleven en woonoverlastbestrijding Engeland en Wales</b>		<b>117</b>
5.1	Inleiding	117
5.2	Engelse lokale overheid	118
5.2.1	Organisatie en taken	118
5.2.2	Overheid als woningverhuurder	119
5.3	Woonoverlast en non-statutory instruments	121
5.3.1	Acceptable Behaviour Contract	121
5.3.2	Waarschuwingen	121
5.3.3	Non-statutory instruments en recht op privéleven	122
5.4	Woonoverlast en statutory instruments: notices	122
5.4.1	Abatement notice	122
5.4.2	Warning notice en fixed penalty notice	123
5.4.3	High hedge remedial notice	124
5.4.4	Notices en recht op privéleven	124
5.5	Woonoverlast en statutory instruments: civil preventative orders	125
5.5.1	Anti-Social Behaviour Order	125
5.5.1.1	Privaatrechtelijk opleggen van de ASBO	126
5.5.1.2	Voorbeelden ASBO	128
5.5.1.3	Strafrechtelijk vervolgen van het niet opvolgen van de ASBO	129
5.5.2	Anti-Social Behaviour Injunction	130
5.5.2.1	ASBI op grond van Housing Act 1996	130
5.5.2.2	ASBI op grond van Local Government Act 1972	131
5.5.3	Civil preventative order en recht op privéleven	132
5.6	Woonoverlast en statutory instruments: closure orders	134
5.6.1	Crack closure notice/order	134
5.6.2	Anti-Social Behaviour Closure Notice/Order	137
5.6.3	Closure notice/order en recht op privéleven	138
5.7	Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Bill 2013	139
5.7.1	Community Protection Notice	140
5.7.2	Injunction to Prevent Nuisance and Annoyance	140

5.7.3	Community Closure Notice/Order	141
5.7.4	Criminal Behaviour Order	142
5.7.5	Nieuwe bevoegdheden en recht op privéleven	142
5.8	Conclusie	143
<b>Hoofdstuk 6 Privéleven en woonoverlastbestrijding België</b>		<b>147</b>
6.1	Inleiding	147
6.2	Belgische lokale overheid	148
6.3	Woonoverlast en politiereglement	149
6.3.1	Toepassingsbereik algemene administratieve politiebevoegdheid	151
6.3.1.1	Materiële reikwijdte tot 1999	151
6.3.1.2	Materiële reikwijdte vanaf 1999	152
6.3.1.3	Ruimtelijke reikwijdte	156
6.3.2	Algemene verboden in politiereglement	157
6.3.3	Politiereglement en recht op privéleven	158
6.4	Woonoverlast en politiemaatregel	160
6.5	Woonoverlast en gemeentelijke administratieve sancties	163
6.5.1	Handhaving politiereglement met GAS	164
6.5.1.1	Uitbreiding toepassingsbereik na 1999	164
6.5.1.2	Procedure opleggen gemeentelijke administratieve geldboete	166
6.5.2	Handhaving Strafwetboek met GAS	167
6.5.2.1	Uitbreiding toepassingsbereik	167
6.5.2.2	Procedure opleggen gemeentelijke administratieve geldboete	169
6.5.3	Handhaving Afvaldecreet	171
6.5.4	Bemiddelingsprocedure	172
6.5.5	Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties 2014	172
6.5.6	Gemeentelijke administratieve sancties en recht op privéleven	177
6.6	Conclusie	178
<b>Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen</b>		<b>181</b>
7.1	Inleiding	181
7.2	Recht op privéleven overlastveroorzaker	182
7.3	Recht op privéleven omwonenden	183
7.4	Vrijheidsbeperking en de-escalatiemodel	185
7.4.1	De-escalatiemodel	185
7.4.2	Recht op privéleven en de-escalatiemodel	189
7.5	Privéleven en woonoverlastbestrijding Engeland en Wales	190
7.5.1	Analyse en evaluatie Engelse bevoegdheden	190
7.5.2	Effect bevoegdheden op recht op privéleven	192
7.5.3	Bevoegdheden in de-escalatiemodel	193
7.6	Privéleven en woonoverlastbestrijding België	193

7.6.1	Analyse en evaluatie Belgische bevoegdheden	193
7.6.2	Effect bevoegdheden op recht op privéleven	196
7.6.3	Bevoegdheden in de-escalatiemodel	197
7.7	Privéleven en woonoverlastbestrijding Nederland	197
7.7.1	Analyse en evaluatie Nederlandse bevoegdheden	197
7.7.2	Effect bevoegdheden op recht op privéleven	199
7.7.3	Bevoegdheden in de-escalatiemodel	201
7.8	Appreciatie bevoegdheidstoedeling	201
7.8.1	Algemene opmerkingen	201
7.8.2	Overeenkomsten en verschillen	204
7.8.3	Nederlandse bevoegdheidstoedeling uit balans	205
7.9	Naar een ruimhartiger bevoegdheidstoedeling in Nederland	206
7.9.1	Drang	207
7.9.2	Tijdelijke gedragsaanwijzing	208
7.9.3	Permanente gedragsaanwijzing	211
7.9.4	Bevoegdheden die leiden tot het verlies van de woning	212
7.10	Uitleiding	214
<b>Summary</b>		<b>217</b>
<b>Jurisprudentielijst</b>		<b>227</b>
<b>Geraadpleegde literatuur</b>		<b>235</b>
<b>Parlementaire stukken</b>		<b>279</b>
<b>Afkortingenlijst</b>		<b>283</b>
<b>Trefwoordenregister</b>		<b>285</b>
<b>Dankwoord</b>		<b>291</b>



# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1 Verkenning van het probleem

De bestaansgrond van de overheid is vooral gelegen in de zorg voor een veilige samenleving, waarin burgers zoveel mogelijk gevrijwaard zijn van schade veroorzaakt door anderen. Om deze veilige samenleving te realiseren, vraagt de overheid paradoxaal genoeg de burger een deel van zijn vrijheid in te leveren.<sup>1</sup> De overheid is daardoor ook één van de grootste bedreigingen voor de vrijheid van de burger. De overheid ‘die noodzakelijk is om de anarchie te voorkomen, creëert tegelijkertijd de mogelijkheid van tirannie’.<sup>2</sup> De geschiedenis leert dat overheden forse vrijheidsbeperkingen niet schuwen.

Door de eeuwen heen zijn waarborgen tegen een onbegrensde overheidsmacht ontwikkeld. De totstandkoming van de democratische staatsvorm waarin de macht van de overheid afhankelijk is van de wil van het volk, vormt hierin een mijlpaal.<sup>3</sup> Ook is de ontwikkeling van het legaliteitsbeginsel belangrijk. Het vormt een barrière tegen overheidsmacht: overheidsoptreden behoeft een wettelijke grondslag ‘voorzover een bestuursorgaan de burgers gebiedend of verbiedend in hun vrijheid of eigendom beperkt’.<sup>4</sup> Het legaliteitsbeginsel vormt als het ware een ‘grondrecht op vrijheid behoudens beperkingen bij wettelijk voorschrift’.<sup>5</sup>

Voorts is de formulering van klassieke grondrechten van groot belang. In grondwetten en verdragen zijn aspecten van de vrijheid van burgers (zoals meningsuiting, godsdienst of de persoonlijke levenssfeer) vastgelegd in specifieke grondrechten. Grondrechten functioneren als afweerschild tegen de overheid.<sup>6</sup>

De klassieke grondrechten belichamen echter ook een intrinsiek spanningsveld. Enerzijds verplichten zij de overheid om zich te onthouden van inmenging in de vrijheid van de burger, anderzijds roepen zij een plicht op voor de overheid om door middel van optreden de veiligheid van de burger te waarborgen. Dat is een lastig te bereiken balans. De ‘negatieve verplichting’ dwingt de overheid tot het zich afzijdig houden en de vrijheid van een burger zoveel als mogelijk te respecteren. De ‘positieve verplichting’ verplicht de

---

<sup>1</sup> Zie onder meer Hobbes 2006; Locke 1993; Rousseau 2003; Nozick 1974, p. 16-17; Donner 1979, p. 7-11; Rosenthal 1980, p. 4-10; Piret 2000; De Hert 2002a; De Hert 2002b; Buruma 2003; Van Zijl 2004; Pierson 2004; Popper 2009, p. 116.

<sup>2</sup> Kinneging, Rutenfrans & Scheifes 2005, p. 313. Zie ook Frissen 2009, p. 87.

<sup>3</sup> Zie onder meer Mill 1974, p. 63; Frissen 2009, p. 90.

<sup>4</sup> Damen e.a. 2013, p. 47. Zie ook Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 36-38.

<sup>5</sup> Hirsch Ballin 1989, p. 5.

<sup>6</sup> Zie Hirsch Ballin 1989, p. 28-29; De Hert & Gutwirth 2004, p. 597-598.

overheid juist tot actie en initiatief om haar bestaansgrond te verwezenlijken: het realiseren van een veilige samenleving waarin burgers zich in vrijheid kunnen ontplooien.

Negatieve en positieve verplichtingen staan niet zelden op gespannen voet met elkaar.<sup>7</sup> Dit komt soms pijnlijk tot uiting in de bestrijding van woonoverlast.<sup>8</sup> Een voor dit spanningsveld illustratieve casus gaat over de aanpak van een drugspand in Venlo. Het college van burgemeester en wethouders (hierna college) legt op grond van een autonome verordening een bezoekersverbod op aan de bewoners van een woning. De bewoners verkopen drugs in de woning en ontvangen dag en nacht een stroom van luidruchtige en intimiderende bezoekers (dealers en junkies). Eén van de bewoners klaagt over schending van art. 10 Grondwet (Gw) en betoogt dat het college in strijd handelt met zijn recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (hierna recht op privéleven). De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna Afdeling) stelt de bewoner in het gelijk: de beperking van het recht heeft geen grondslag in een specifieke wet in formele zin en is daardoor in strijd met art. 10 Gw.<sup>9</sup>

De uitspraak vormt het bewijs dat de Afdeling de bescherming van het recht op privéleven van de overlastveroorzaker en de daaruit voortvloeiende negatieve verplichting voor de overheid zwaarder weegt dan haar positieve verplichting. Het college moet afzien van het opleggen van een bezoekersverbod. De bescherming van het recht op privéleven van de omwonenden en (eventueel) de daaruit voortvloeiende positieve verplichting tot de bestrijding van woonoverlast worden impliciet minder zwaar gewogen.<sup>10</sup>

De ontstane disbalans tussen bescherming van enerzijds het recht van de overlastveroorzaker en anderzijds de rechten van buurtbewoners wordt in de literatuur bekritiseerd. Brouwer en Schilder vragen zich af of de vernietiging van het bezoekersverbod niet ‘volstrekt onredelijk’ is, terwijl het gericht was op ‘het beëindigen van een situatie waarin een drugshandelaar door feitelijk optreden zware inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van vele omwonenden’.<sup>11</sup> In de Eerste Kamer vraagt senator Wiegel zich af hoe het eigenlijk staat ‘met de

---

<sup>7</sup> Zie Shue 1980; Vlemminx 2002, p. 55-60; Soeteman 2005; Akandji-Kombe 2007; Loader & Walker 2007; Kwak 2007; Velaers 2007, p. 132-141; Vellinga-Schootstra & Vellinga 2008; Buyse 2008, p. 47 e.v.; Brouwer & Schilder 2009b.

<sup>8</sup> Zie Duursma & Thie 2006; Muller, Kummeling & Bron 2007.

<sup>9</sup> Zie Rechtbank Roermond 3 januari 1995, *AB* 1995, 168, *Gst.* 1995, 7006, 6 m. nt. HH; ABRvS 28 augustus 1995, *AB* 1996, 204 m. nt. L.J.J. Rogier, *Gst.* 1995, 7019 m. nt. HH.

<sup>10</sup> Vgl. Burke & Morill 2002, p. 11; Rogier 2007, p. 12; Buyse 2007, p. 147-148; Brouwer & Schilder 2009, p. 58-59.

<sup>11</sup> Brouwer & Schilder 2003, p. 324.

persoonlijke levenssfeer van al die burgers die geconfronteerd worden in hun directe omgeving met drugshandel en met andere vormen van criminaliteit?'.<sup>12</sup>

Eén en ander leidt al spoedig tot een correctie dan wel hypercorrectie. De wetgever voegt een bepaling toe aan de Gemeentewet die het mogelijk maakt om het recht op privéleven van de omwonenden beter op waarde te schatten. Art. 174a Gemeentewet verschaft aan de burgemeester een bevoegdheid niet om een bezoekersverbod op te leggen, maar om een woning fysiek te sluiten. Hoewel sluiting een aanzienlijk meer ingrijpende inmenging in het recht op privéleven is dan een bezoekersverbod zal dit voorbeeld in de navolgende jaren nog een aantal keren navolging vinden in andere wetten.<sup>13</sup>

Deze rigoureuze reactie van de wetgever roept vragen op. Had de Afdeling misschien te weinig oog voor de bescherming van het recht op privéleven van de omwonenden en de uit dat recht voortvloeiende positieve verplichtingen om woonoverlast aan te pakken? De reactie van de wetgever staat op gespannen voet met de eerbiediging van het recht op privéleven van de overlastveroorzaker. Men kan zich met recht afvragen of de wetgever niet doorschiet in zijn streven om de rechten van omwonenden te beschermen door aan de lokale overheid een zo ingrijpende bevoegdheid als het sluiten van een woning toe te kennen.<sup>14</sup>

Zou een evenwichtiger aanpak van woonoverlast door de lokale overheid niet mogelijk zijn? Dit onderzoek vormt een zoektocht naar een bestrijding van woonoverlast waarbij evenwicht bestaat tussen de bescherming van de rechten van de overlastveroorzaker en die van omwonenden. Een aanpak waarbij enerzijds zo veel mogelijk recht wordt gedaan aan de eerbiediging van het recht op privéleven van de overlastveroorzaker en anderzijds aan de bescherming van de (cumulatieve) rechten van de omwonenden. Idealiter pakt de lokale overheid de woonoverlast met succes aan, zonder het recht op privéleven van de overlastveroorzaker te beperken. Is inmenging toch noodzakelijk, dan dient de beperking van het recht op privéleven van de overlastveroorzaker zo gering mogelijk te zijn.<sup>15</sup>

Bij deze zoektocht naar een evenwichtige aanpak wordt inspiratie opgedaan in Engeland, Wales en België. In deze landen staat net als in Nederland het

---

<sup>12</sup> *Handelingen I* 12 maart 1997, p. 21-834.

<sup>13</sup> Er wordt regelmatig een uitbreiding van de sluitingsbevoegdheden bepleit. Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2010-2011, Aangangsel bij de Handelingen, nr. 2192; *Kamerstukken II* 2010-2011, Aangangsel bij de Handelingen, nr. 2285.

<sup>14</sup> In de Nederlandse literatuur is de teneur dat de bevoegdheden van de burgemeester te sterk zijn gegroeid en dat de lokale overheid te snel en te gemakkelijk de vrijheid van burgers kan beperken. Zie onder meer De Jong 2004; De Lange 2006, p. 46-47; De Jong 2007; Schilder 2009; Peters 2009; Mein 2010; Sackers 2010; Korsten 2011; Brouwer 2011. Vgl. Rogier 2010a en Rogier 2010b.

<sup>15</sup> Vgl. Damen e.a. 2003, p. 56; Damen e.a. 2013, p. 266.

tegengaan van overlast sterk in de belangstelling. In dat kader hebben de nationale wetgevers van België en Engeland/Wales aan de lokale overheid een aantal bevoegdheden verleend om de rechten van omwonenden te kunnen beschermen tegen activiteiten van overlastveroorzakers.

## 1.2 Begripsomschrijvingen en afbakening onderzoek

Enkele begrippen komen frequent terug in het onderzoek. De betekenis van deze begrippen wordt in de onderstaande paragrafen beschreven.

### 1.2.1 Recht op privéleven

Het recht op privéleven wordt ook het recht op privacy genoemd. Ik hanteer privacy en privéleven als synoniem. In de literatuur worden verschillende soorten privacy onderscheiden. De informationele privacy doelt op de (openbaarmaking van) informatiegegevens van personen. De relationele privacy heeft betrekking op de mogelijkheid om sociale relaties aan te gaan en te onderhouden. Van klassieke privacy wordt gesproken in verband met de ruimte (zoals de woning) waar de mens door anderen met rust gelaten wil worden. In dit onderzoek staat de klassieke privacy centraal.<sup>16</sup>

Het recht op privéleven beschermt de vrijheid van de burger in zijn woning. De woning is de plaats waar het recht op privéleven bij uitstek tot uitdrukking dient te komen. In de woning wil de burger ongestoord zichzelf kunnen zijn en voelt hij zichzelf waarschijnlijk het meest vrij in zijn doen en laten.<sup>17</sup> De woning

---

<sup>16</sup> Een waterdicht onderscheid tussen de verschillende betekenissen bestaat niet. Whitman (2004, p. 1161) onderscheidt de continentale en de Amerikaanse opvatting van het begrip privacy. De in dit onderzoek gebruikte begripsbepaling sluit aan bij de Amerikaanse opvatting. Privacy doelt volgens de Amerikaanse opvatting op: 'the right to freedom from intrusions by the state, especially in one's own home'. Warren & Brandeis (1890) definiëren het recht op privacy als 'the right to enjoy life – the right to be let alone'. Feinberg (1992, p. 248) omschrijft het begrip privacy als 'a liberty to enjoy one's solitude unwitnessed, unintruded upon, even unknown about in certain ways'. Blok (2004, p. 34) spreekt van 'decisional privacy'. Zie ook Rachels 1975; Feinberg 1984, p. 267; Van der Meulen 1996, p. 160; Gutwirth 1998, p. 45 e.v.; Alldridge & Brants 2001, p. 21; Blok 2002, p. 277-293; Buruma 2005, p. 47; Marshall 2008, p. 341. Vgl. Gavison 1980, p. 436.

<sup>17</sup> Gutwirth (1998, p. 57) stelt: 'Privacy is de naam die (de bescherming van) de individuele vrijheid wordt gegeven. Daar zij borg staat voor de zelfbepalingsvrijheid van de individuen, hun recht op differentie en de autonomie waarmee zij relaties aangaan, voortzetten en doen ophouden, bevindt privacy zich aan de harde kern van het project van de democratische rechtsstaat. Privacy beschermt het andere gedrag en de weerstand aan macht op het ogenblik dat die botsen met andere belangen of met het algemeen belang. Veel meer dan als een subjectief recht ontplooit een niet mystificerende privacy zich als de fundamentele vrijheid van het individu'. Zie ook MacCullum 1967; Lemmens 1979, p. 839; Heringa 1983, p. 134; Feldman 1994; Nabben & Van de Luytgaarden 1996; De Hert 1998, p. 69-81; Blok 2004; Kwak 2007; Frissen 2009, p. 72-76.



is de fysieke plaats waar een persoon woont. Het gaat meestal om een gebouw, maar ook een woonboot, woonwagen en tent kunnen een woning zijn.<sup>18</sup>

### 1.2.2 Bestrijding woonoverlast

Woonoverlast is hinder die wordt veroorzaakt in een woning of in de daarbij behorende tuin (hierna spreek ik kortheidshalve van ‘woning’).<sup>19</sup> Er is sprake van een doen of nalaten in een woning, dat een onplezierige ervaring bij een omwonende veroorzaakt. Daarbij moeten we vooral denken aan rumoer, trillingen, stank of de uitstoot van rook of gassen. Voor de definitie is het van belang dat de omwonende (‘het overlastslachtoffer’) de onplezierige ervaring ondergaat in de nabijheid van zijn woning.<sup>20</sup> Overlast veroorzaakt door een bedrijf valt buiten de definitie. Dat geldt ook voor overlast veroorzaakt door particulieren anders dan vanuit een woning.

In Engeland wordt woonoverlast omschreven met behulp van het begrip ‘anti-social behaviour’. In België met de begrippen ‘openbare overlast’ of ‘nabuurhinder’.<sup>21</sup>

Veelal lossen burens problemen over woonoverlast zelf op, eventueel met behulp van buurtbemiddelaars.<sup>22</sup> Soms is de situatie zodanig geëscaleerd dat de burgers de lokale overheid vragen te interveniëren. In dit onderzoek staat het optreden tegen woonoverlast door de lokale overheid centraal. Deze bestuurslaag is het

<sup>18</sup> Whitman (2004, p. 1162) spreekt van ‘the home as a citadel of individual sovereignty’. Zie ook Tak 1973; Blok 2002, p. 40-44; De Hert & Gutwirth 2004, p. 602-604; Buyse 2006, p. 295; Buyse 2008. Vgl. Maciolek 2009, p. 101-105.

<sup>19</sup> Overlast veroorzaakt in de openbare ruimte (zoals de straat) is geen woonoverlast. Vgl. Devroe 2007, p. 72 e.v.; Devroe 2012a, p. 44-45 & 57; Devroe 2013b, p. 39. Devroe (2003, p. 10) stelt: ‘Overlast heeft duidelijk met die openbaarheid van plaats te maken. Het gedrag wordt immers pas overlastgevend wanneer het plaatsvindt op een zodanige plaats dat anderen het kunnen waarnemen (visualisering) en vervolgens als hinderlijk, vervelend of bedreigend ervaren’.

<sup>20</sup> Van Dijk, Hoogewoning & Welten (2010, p. 33) spreken van ‘veroorzaker’ en ‘gedupeerde’. Zie Breeuwsma 2001; Verfaillie 2007; Koemans 2008, p. 206-207; Koemans 2010a; Devroe 2012a, p. 59. Het is niet gezegd dat de overheid tegen alle vormen van woonoverlast moet optreden. De woonoverlast zal soms niet ernstig zijn en geen inmenging in het recht op privéleven van de overlastveroorzaker rechtvaardigen. De overheid kan de vrijheid van de overlastveroorzaker slechts legitiem beperken als de woonoverlast gepaard gaat met (gevaar voor) schade toegebracht aan een ander. Zie Mill 1974; Feinberg 1984; Feinberg 1985; Rozemond 1993; Husak 2008; Simester & Von Hirsch 2011; Mackor 2012, p. 5; Blood 2012. Harcourt (1999) toont overtuigend aan dat het begrip schade soms zo ruim wordt geïnterpreteerd dat het vermogen van het schadebeginsel wegvalt om bepaald overheidsoptreden te verbieden. Vgl. Von Hirsch & Simester 2002; Von Hirsch & Simester 2006.

<sup>21</sup> Zie Van Stokkom 2008, p. 19-29; Millie 2008; Koemans 2010a, p. 11; Koemans 2010b, p. 8-9; Devroe 2012a, p. 63-64; Van Stokkom 2013.

<sup>22</sup> Zie Peper e.a. 1999; Hubeau & Lanckswert 2005; Nickmans & Hoeven 2011; Brenninkmeijer 2013, p. 426-431.

beste gepositioneerd en ook geëquipeerd om (woon)overlast aan te pakken.<sup>23</sup> Onder ‘bestrijding’, ‘aankpak’ en ‘tegengaan’ van woonoverlast begrijp ik al het optreden gericht op het voorkomen of stoppen van woonoverlast tot en met het opstellen van (algemeen) verbindende voorschriften en de handhaving hiervan.<sup>24</sup>

### 1.3 Hoofdvraag en deelvragen

In dit onderzoek analyseer ik of er in het Nederlandse rechtsbestel in verhouding tot de aanpak in Engeland, Wales en België sprake is van een onevenwichtige aanpak en (indien dat het geval is) op welke wijze de bescherming van de rechten dan in evenwicht kan worden gebracht, zodat recht wordt gedaan aan zowel de negatieve als de positieve verplichtingen die voortvloeien uit het recht op privéleven.

De probleemstelling van dit onderzoek bestaat uit de volgende twee vragen:

- 1) Is er bij de aanpak van woonoverlast in Nederland sprake van een disbalans tussen de eerbiediging van het recht op privéleven van een overlastveroorzaker en de bescherming van het recht op privéleven van de omwonenden van de overlastveroorzaker?
- 2) Op welke manier kan de onthoudingsverplichting die voortvloeit uit het recht op privéleven van de overlastveroorzaker en de plicht tot ingrijpen die voortvloeit uit het recht op privéleven van omwonenden met elkaar in evenwicht worden gebracht bij de aanpak van woonoverlast?

---

<sup>23</sup> De aanpak van overlast wordt gezien als een onderdeel van de staatstaak tot veiligheidszorg. Zie Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken 2002, p. 31 e.v.; Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken 2007; Home Office 2003; Home Office 2006. Zie ook Kaal e.a. 2009, p. 81. De lokale overheid is verantwoordelijk voor de aanpak van woonoverlast. Zie *Kamerstukken II* 2007-2008, 28684, nr. 130, p. 7 (Actieplan overlast en verloedering): ‘De aanpak van overlast en verloedering vereist een multidisciplinaire aanpak waarbij een centrale rol is weggelegd voor gemeenten’. Burney (2009, p. 141) over Engeland en Wales: ‘In recent years local government has been put in the forefront of controlling bad behaviour through a combination of new obligations and new powers’. Vandenhove (2003, p. 57) stelt dat het overlastbeleid in België concreet ingevuld moet worden door ‘politiezone, stad of gemeente’. Zie ook Marks & Van Sluis 2006. Devroe (2008, p. 16) stelt over Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk: ‘In de drie landen wordt het dispositief aangereikt door de (federale of nationale) regering, maar moet de conceptualisering en de uitvoering vormkrijgen op het lokale niveau’.

<sup>24</sup> Zie Rogier 2007, p. 15.

Hierbij dringen de volgende deelvragen zich op:

- a) Wat is de reikwijdte van het recht op privéleven van een overlastveroorzaker in Nederland, België, Engeland en Wales en op welke wijze kan de lokale overheid het recht legitiem beperken? (hoofdstuk 2)
- b) Wanneer is woonoverlast zo ernstig dat een lokale overheid op grond van haar positieve verplichtingen voortvloeiend uit het recht op privéleven van omwonenden verplicht is die woonoverlast aan te pakken? (hoofdstuk 3)
- c) Over welke bevoegdheden beschikt de lokale overheid bij de aanpak van woonoverlast in Nederland, Engeland, Wales en België? (hoofdstukken 4 tot en met 6)
- d) Wordt bij de toepassing van de bevoegdheden het recht op privéleven van de overlastveroorzaker beperkt overeenkomstig de voorgeschreven nationale en Europese procedures en voorwaarden? (hoofdstukken 4 tot en met 6)

## 1.4 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek is juridisch van aard. Het positieve recht wordt beschreven, gesystematiseerd en waar nodig becommentarieerd. De wet- en regelgeving, parlementaire stukken, jurisprudentie en literatuur uit Nederland, Engeland, Wales en België zijn voorwerp van onderzoek. Evenzeer wordt de interne consistentie van het geldende recht gecontroleerd. De bevoegdheden van de lokale overheid en de toepassing ervan worden getoetst aan het recht op privéleven zoals vastgelegd in nationale grondwetten en art. 8 Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna EVRM).<sup>25</sup>

Traditioneel positiefrechtelijk onderzoek wordt gecombineerd met externe rechtsvergelijking tussen het Nederlandse, Engelse en Belgische recht. Het betreft een vergelijking op microniveau: nationale rechtsnormen, -procedures en -figuren staan centraal in de vergelijking.<sup>26</sup>

Er is om een aantal redenen gekozen voor een vergelijking tussen Nederland, Engeland, Wales en België. Vanzelfsprekend is een belangrijke reden gelegen in het ‘tertium comparationis’ die deze landen bezitten. Zij

---

<sup>25</sup> Zie Herweijer 2003, p. 30-32; Smith 2009, p. 203; Tijsen 2009, p. 43-79; Van Hoecke 2010, p. 37-41.

<sup>26</sup> Zie Pintens 1998; Zweigert & Kötz 1998, p. 43-47; Nelken 2000; Koekoek 2001; Van Hoecke 2004; Dannemann 2006, p. 406-419; Michaels 2006; Adams 2010. Vgl. Koopmans 2013.

kampen allemaal met woonoverlast en beschouwen de lokale overheid als het overheidsorgaan dat primair is belast met het oplossen van dit probleem. De landen zijn tevens alle drie dichtbevolkt, verstedelijkt en hebben een diverse bevolkingssamenstelling. De leefomstandigheden van burgers hebben het nodige gemeen. De onderzochte rechtsstelsels zijn alle drie gelegen in West-Europa, hebben te maken met vrijwel identieke klimatologische omstandigheden en bezitten een liberaal-democratische achtergrond. In alle landen is het EVRM direct dan wel indirect van toepassing.<sup>27</sup>

De verschillen tussen de landen vormen evenzeer een reden voor de vergelijking. Engeland en Wales zijn onderdeel van een ‘common law culture’, terwijl Nederland en België gerekend worden tot de ‘civil law culture’. Bij de aanpak van woonoverlast in Engeland en Wales speelt de rechter anders dan in Nederland en België een dominante rol. Hij is niet slechts de instantie die het bestuur controleert, maar degene die maatregelen neemt.<sup>28</sup>

De aanwezigheid en de toegankelijkheid van eerder verricht onderzoek vormen aanvullende redenen voor de keuze van de landen. In alle landen is onderzoek gedaan naar het tegengaan van (woon)overlast door de lokale overheid, maar een integraal rechtsvergelijkend onderzoek ontbrak tot nu toe.<sup>29</sup>

Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de bestrijding van woonoverlast in Engeland, Wales en België is ter plekke onderzoek verricht. Er zijn gesprekken gevoerd met diverse nationale (juridische) experts. Ook is deelgenomen aan conferenties over de bestrijding van overlast in Gent, Bristol, Oxford, Londen en Newcastle upon Tyne.<sup>30</sup>

## 1.5 Inrichting onderzoek

De hoofdstukken 2 en 3 gaan over de verplichtingen die voortvloeien uit het recht op privéleven van de overlastveroorzaker en omwonenden. In hoofdstuk 2 analyseer ik de negatieve verplichting die voortvloeit uit het recht op privéleven van de overlastveroorzaker. Onderzocht wordt de bescherming die art. 8 EVRM,

---

<sup>27</sup> Vgl. Koopmans 1986, p. 2-4. Zie ook Koekoek 2001, p. 185.

<sup>28</sup> Zie Glenn 2010.

<sup>29</sup> Zie voor eerdere (veelal criminologische) studies naar de aanpak van overlast Michiels & Widdershoven 2005; Pakes 2005; Van Stokkom 2007; Ponsaers & Devroe 2007; Huisman & Koemans 2008; De Jong 2008; Croes 2008; Burney 2009, p. 170-171; Vols & Brouwer 2009; Van Stokkom 2009; Koemans 2010a; Koemans 2010b, Koemans 2010c; Vols & Brouwer 2010; Cachet & Prins 2010; Devroe & Ponsaers 2011; Koemans 2011; Devroe 2012a; Verwer & Walberg 2012; Devroe 2013a; Devroe 2013b; Van Stokkom 2013. Vgl. De Hert 2003. Zie ook Vlaams parlement 5 oktober 2010, vraag & antwoord nr. 33.

<sup>30</sup> Er is gesproken met prof. dr. L.M. Veny; prof. dr. P. de Hert; prof. dr. T. vander Beken; T. de Sutter; K. van Heddeghem; dr. E. Devroe; prof. dr. D. Cowan; dr. J. Donoghue; dr. K.J. Brown.

art. 10 Gw, art. 22 Gw België en de Human Rights Act 1998 bieden aan overlastveroorzakers tegen overheidsoptreden. In hoofdstuk 3 komen de positieve verplichtingen aan bod die voortvloeien uit het recht op privéleven van de omwonenden. De Europese jurisprudentie over art. 8 EVRM speelt daarbij een belangrijke rol.

De hoofdstukken 4 tot en met 6 gaan over de bevoegdheden van de lokale overheid bij de aanpak van woonoverlast in Nederland, Engeland, Wales en België. In deze hoofdstukken analyseer ik de verschillende bevoegdheden van de lokale overheid en hoe deze bevoegdheden zich verhouden tot het recht op privéleven van de overlastveroorzaker.

In hoofdstuk 7 analyseer ik de onderzochte bevoegdheden van de lokale overheden. De verschillen en overeenkomsten tussen de gebruikte instrumenten en de weerslag van toepassing van de bevoegdheden op het recht op privéleven worden geïnventariseerd. Op basis van de uitkomst van deze analyse kom ik tot aanbevelingen voor een mogelijke evenwichtige publiekrechtelijke bestrijding van woonoverlast in Nederland.



## Hoofdstuk 2 Recht op privéleven overlastveroorzaker

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de negatieve verplichting voortvloeiend uit het recht op privéleven van een overlastveroorzaker aan de orde. Om aan deze verplichting te voldoen, moet de overheid zich onthouden van inmenging in het privéleven. De volgende vraag staat centraal:

Wat is de reikwijdte van het recht op privéleven van een overlastveroorzaker in Nederland, België, Engeland en Wales en op welke wijze kan de lokale overheid het recht legitiem beperken?

Deze vraag valt uiteen in twee deelvragen:

- a) Welk overheidsoptreden is te kenmerken als inmenging in het recht op privéleven van een overlastveroorzaker?
- b) Wanneer is inmenging in het recht op privéleven te kenmerken als schending van het recht op privéleven van de overlastveroorzaker?

In dit onderzoek onderscheid ik *inmenging* in het recht op privéleven van *schending* van het recht op privéleven. Van inmenging ('interference') is sprake als overheidsoptreden daadwerkelijk interfereert met het grondrecht.<sup>31</sup> Van schending ('violation') is sprake als inmenging in een recht niet voldoet aan de voorgeschreven beperkingsvoorwaarden. Ik hanteer het begrip 'beperking van een recht' als synoniem voor inmenging. Een 'inbreuk op een recht' is hetzelfde als een schending.<sup>32</sup>

In de eerste paragraaf onderzoek ik welk overheidsoptreden door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna Europese Hof) als inmenging en schending van art. 8 EVRM wordt aangemerkt (2.2). De bescherming van het recht op privéleven in Nederland door art. 10 Gw en art. 8 EVRM staat vervolgens centraal (2.3). Daarna komt de bescherming van het recht op privéleven in België aan bod. Het recht is in dit land vastgelegd in art. 22 Gw België. Bovendien geldt in België art. 8 EVRM als zodanig (2.4). De bescherming van het recht op privéleven in Engeland en Wales komt aan de

---

<sup>31</sup> Zie De Hert 2004, p. 711.

<sup>32</sup> Zie Vermeulen bij ABRvS 3 december 1998, AB 2000, 291. Vgl. Gerards & Senden 2009; Gerards 2012.

orde in de laatste paragraaf. In deze landen wordt het recht op privéleven van art. 8 EVRM via de Human Rights Act 1998 beschermd (2.5).<sup>33</sup>

## 2.2 Recht op privéleven van art. 8 EVRM

Art. 8 lid 1 EVRM bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, familie- en gezinsleven, woning en correspondentie. In dit onderzoek richt ik mij op de bescherming van het recht op respect voor het privéleven in de woning. In deze paragraaf analyseer ik allereerst welke reikwijdte het Europese Hof toekent aan het recht op privéleven van art. 8 EVRM en welk overheidsoptreden geldt als inmenging in het recht op privéleven. Vervolgens bespreek ik de mogelijkheden die het EVRM biedt tot legitieme beperking van het recht op privéleven.

### 2.2.1 Reikwijdte en inmenging

Het toepassingsbereik van art. 8 EVRM is ruim.<sup>34</sup> Volgens de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa is het recht van art. 8 EVRM vooral het recht van een persoon om zijn eigen leven te leiden met een minimaal niveau van bemoeienis van buitenaf.<sup>35</sup>

Het Europese Hof hanteert eveneens een ruime reikwijdte. In *Niemitz* acht het Europese Hof het niet mogelijk of nodig om een uitputtende definitie van het begrip privéleven te geven. Het begrip privéleven ziet in ieder geval op meer dan alleen een ‘inner circle in which the individual may live his own personal life as he chooses’.<sup>36</sup>

De begrippen privéleven en woning worden door het EHRM zo sterk aan elkaar gekoppeld, dat zij in veel gevallen synoniem zijn.<sup>37</sup> Het Europese Hof ziet de woning als de fysieke plaats waar gewoonlijk het familie- en privéleven zich

---

<sup>33</sup> Zie Burkens e.a. 2012, p. 139-142 voor een vergelijking tussen de beperkingensystematiek van de Nederlandse Grondwet en het EVRM.

<sup>34</sup> Harris e.a. (2009, p. 364) verzuchten dat (de jurisprudentie over) art. 8 EVRM niet uitblinkt in ‘clarity and discipline’. Verhey (2009, p. 522) spreekt van een ‘mère a boire: een bijna onbegrensde bepaling die in potentie zeer diverse rechten en belangen van de individuele persoon beschermt’. Zie ook Alkema 1978, p. 70; Verhey 1992, p. 200-201; De Hert 2004, p. 722-724; Henrard 2006, p. 289-330; Janis e.a. 2008, p. 426-428; Moreham 2008; Marshall 2008.

<sup>35</sup> Resolutie 428 (1970) Parlementaire vergadering, Raad van Europa, 21<sup>e</sup> sessie, derde deel. Zie Verhey 1992, p. 200.

<sup>36</sup> Zie EHRM 16 december 1992, *NJ* 1993, 400 m. nt. EJD (*Niemitz v. Duitsland*).

<sup>37</sup> Zie De Hert 2004, p. 760-761; Henrard 2006, p. 294; Buyse 2009, p. 35-38; Harris e.a. 2009, p. 378. Natuurlijk kunnen gedragingen buiten de beslotenheid van de woning eveneens onder de reikwijdte van het begrip privéleven vallen. Zie bijvoorbeeld EHRM 12 januari 2010, *EHRC* 2010, 30 m. nt. P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt.



afspeelt.<sup>38</sup> De tuin, garages, bedrijfs- en beroepsruimten<sup>39</sup> en (illegaal geplaatste) caravans of woonwagens kunnen als woning worden aangemerkt.<sup>40</sup> Een gebouw hoeft niet permanent bewoond te worden om als woning aangemerkt te kunnen worden.<sup>41</sup> Toch is de reikwijdte van het begrip woning niet onbeperkt. Het Europese Hof merkt bijvoorbeeld een stuk land waarop een toekomstige woning wordt gebouwd niet als woning aan.<sup>42</sup>

Door de overheid opgelegde rechtsnormen (verboden of geboden) die in de woning van toepassing zijn, gelden als inmenging in het recht van art. 8 EVRM.<sup>43</sup> Een uitspraak van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (hierna ECRM of Commissie) is illustratief. *Deklerck* woont in zijn eigen hotel, waar hij enkele flessen sterke drank bewaart. Het is bij wet verboden om sterke drank in het hotel en de aangrenzende ruimten aanwezig te hebben. De Commissie kenmerkt het verbod als inmenging. De reikwijdte van het recht op privéleven ziet volgens de Commissie op dat gebied of die sfeer waar de burger vrijelijk zijn eigen persoonlijkheid kan ontwikkelen en waarmaken. Van inmenging is in beginsel sprake ‘whenever the state enacts rules for the behaviour of the individual within this sphere’. In dit concrete geval is er sprake van inmenging, omdat het alcoholverbod het gedrag van de hoteleigenaar in de woning reguleert.<sup>44</sup>

Het Europese Hof sluit zich aan bij deze opvatting over de reikwijdte van het recht van art. 8 EVRM. Het EHRM merkt bijvoorbeeld in *Dudgeon* een in de

---

<sup>38</sup> Zie EHRM 16 november 2004, *AB* 2004, 453 m. nt. T. Barkhuysen, r.o. 53 (Moreno Gomez t. Spanje).

<sup>39</sup> Zie EHRM 16 december 1992, *NJ* 1993, 400 m. nt. EJD (Niemitz t. Duitsland); EHRM 25 februari 1993 (Funke v. Frankrijk); EHRM 29 juni 2006 r.o. 47 (Panteleyenko t. Oekraïne); EHRM 26 oktober 2007 (Peev t. Bulgarije); EHRM 22 december 2008, r.o. 212-216 (Aleksanyan t. Rusland).

<sup>40</sup> Zie EHRM 25 september 1996 (Buckley t. VK); EHRM 18 januari 2001 (Chapman t. VK); EHRM 27 mei 2004 (Connors t. VK); EHRM 24 april 2012, nr. 25446/06, r.o. 103 (Yordanova e.a. t. Bulgarije); EHRM 18 september 2012, nr. 40060/08 (Buckland t. VK). Zie ook De Hert 1998, p. 285-287; Buyse 2006; Janis e.a. 2008, p. 403-404; Buyse 2008, p. 38; Wadham 2009, p. 219-220.

<sup>41</sup> Zie EHRM 24 november 1986, r.o. 46-47 (Gillow t. VK).

<sup>42</sup> Zie EHRM 18 december 1996 (Loizidou t. Turkije). Zie ook EHRM 24 november 2009, *EHRC* 2010, 31 m. nt. N.R. Koffeman (Friend e.a. t. VK).

<sup>43</sup> De Hert (1998, p. 283 & 13 & 31-44), constateert dat ‘wetten en handelingen die de inrichting en het gebruik van de ruimte bepalen; denken we maar aan ruimtelijke ordening, woonwagenstandplaatsreglementen en milieuwetgeving’ aan art. 8 EVRM getoetst kunnen worden. Zie ook Loucaides 1995; De Hert 2004, p. 758.

<sup>44</sup> Zie ECRM 11 juli 1980, nr. 8307/78 (Deklerck t. België). Zie ook ECRM 19 mei 1976, nr. 6959/75 (Brüggeman en Scheuten t. Duitsland).

woning geldend publiekrechtelijk verbod op consensuele homoseksuele gedragingen aan als inmenging in het recht op privéleven.<sup>45</sup>

Het Europese Hof merkt het sluiten, ontruimen, verwijderen of slopen van een woning aan als inmenging in het recht van art. 8 EVRM. In de zaken *Buckley*, *Chapman* en *Connors* kenmerkt het Hof het verwijderen van woonwagens als inmenging, ongeacht of de bewoning volgens nationaal recht legaal of illegaal is.<sup>46</sup>

De mate van ingrijpendheid van de inmenging kan worden afgezet op een schaal. Verlies van de woning geldt daarop als zeer ingrijpende inmenging in het recht op privéleven. Zo oordeelt het Europese Hof in de zaak *McCann* dat ‘the loss of one's home is a most extreme form of interference with the right to respect for the home’.<sup>47</sup> Deze kwalificering hanteert het Europese Hof ook in latere uitspraken over zaken waarin mensen hun woonruimte verliezen.<sup>48</sup>

### 2.2.2 Beperkingensystematiek

Art. 8 lid 2 EVRM bevat voorwaarden waaronder het recht op privéleven legitiem mag worden beperkt. Inmenging van enig openbaar gezag in het recht van art. 8 EVRM is toegestaan, mits aan drie voorwaarden wordt voldaan. Ten eerste moet inmenging bij wet zijn voorzien. Ten tweede moet inmenging in het belang zijn van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor

---

<sup>45</sup> Zie EHRM 22 oktober 1981 (*Dudgeon t. VK*). Zie ook EHRM 26 oktober 1988 (*Norris t. Ierland*); EHRM 22 april 1993 (*Modinos t. Cyprus*); EHRM 31 juli 2000 (*A.D.T. t. VK*). Vgl. EHRM 19 februari 1997 (*Laskey, Jaggard & Brown t. VK*); ECRM 10 maart 1998, nr. 11680/85 (F. t. Zwitserland).

<sup>46</sup> Zie EHRM 25 september 1996, r.o. 76 (*Buckley t. VK*); EHRM 18 januari 2001, r.o. 92 (*Chapman t. VK*); EHRM 27 mei 2004 (*Connors t. VK*); EHRM 24 april 2012, nr. 25446/06, r.o. 103 (*Yordanova e.a. t. Bulgarije*).

<sup>47</sup> Zie EHRM 13 mei 2008, nr. 19009/04, r.o. 50; *LJN* BD3994, *RvdW* 2008, 857, *EHRC* 2008, 83 (*McCann t. VK*).

<sup>48</sup> Zie EHRM 31 maart 2008 (*Stanková t. Slowakije*); EHRM 15 januari 2009, nr. 28261/06, r.o. 22 (*Čosić t. Kroatië*); EHRM 16 juli 2009, nr. 2008/02 (*Zehenter t. Oostenrijk*), r.o. 59; EHRM 22 oktober 2009, nr. 3572/06, r.o. 43 (*Paulić t. Kroatië*); EHRM 21 september 2010, nr. 37341/06, r.o. 68 (*Kay e.a. t. VK*); EHRM 2 december 2010, nr. 30856/03, r.o. 44 (*Kryvitska en Kryvitsky t. Oekraïne*). Zie ook Vols & Van Wijk 2011; Nield & Hopkins 2012, p. 6. Er is ook sprake van inmenging, indien een huurder zijn woning verliest die hij van een particuliere verhuurder huurt. In *Buckland* verliest een bewoonster van een woonwagen haar standplaats als gevolg van het veroorzaken van overlast. Het Europese Hof merkt ook in deze zaak het verlies van de woning aan als zeer ingrijpende inmenging in het recht op privéleven. Dat de bewoonster de standplaats huurt van een particuliere verhuurder leidt niet tot een andere conclusie. Zie EHRM 18 september 2012, nr. 40060/08, (*Buckland t. VK*). Vgl. de *separate opinion* van De Gaetano bij deze zaak.

de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Ten derde moet inmenging in een democratische samenleving noodzakelijk zijn.

De eerste beperkingsvoorwaarde houdt in dat inmenging een wettelijke basis moet hebben. Het Europese Hof hanteert een ruime definitie van het begrip wet. Naast wetten van de nationale wetgever worden ook regelgeving van de lagere overheid of gerechtelijke uitspraken als wet aangemerkt. Er worden twee eisen aan de kwaliteit van de wet gesteld. De wettelijke basis van inmenging moet ten eerste voldoen aan de ‘accessibility’-eis. De wet is bijvoorbeeld voldoende kenbaar en toegankelijk indien hij gepubliceerd is. Ten tweede moet de wettelijke basis voldoen aan de ‘foreseeability’-eis. De wet moet voldoende precies en nauwkeurig zijn geformuleerd, zodat voor de burger in redelijke mate voorzienbaar is wat de consequenties zijn van zijn gedrag. De burger moet (na deskundig advies te hebben ingewonnen) zijn gedrag kunnen afstemmen op de geldende regels.<sup>49</sup>

De tweede beperkingsvoorwaarde bepaalt dat inmenging in het belang van een voorgeschreven doel moet zijn. De voorgeschreven doelen (ook wel doelcriteria) zijn expliciet en limitatief opgesomd in art. 8 lid 2 EVRM. Het recht mag beperkt worden in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het Europese Hof interpreteert de reikwijdte van de doelcriteria zodanig ruim dat ‘nagenoeg iedere vrijheidsbeperking op grond van het algemeen belang dat door de overheid wordt nagestreefd, onder de doelstellingen kan worden gebracht’. Het Europese Hof concludeert zelden dat de beperking niet in het belang is van één van de doelen.<sup>50</sup>

De derde beperkingsvoorwaarde is de meest strenge. Het is ‘het focuspunt van de hele beperkingensystematiek (...) en het struikelblok voor beperkingen op mensenrechten’.<sup>51</sup> De inmenging moet noodzakelijk zijn in een

---

<sup>49</sup> Zie EHRM 26 april 1979, *NJ* 1980, 146 m. nt. EAA. (Sunday Times); EHRM 4 juni 2002, *AB* 2003, 19 m. nt J.G. Brouwer & A.E. Schilder (Landvreugd). Zie ook De Hert 1998, p. 17- 22; De Hert 2004, p. 716-717; Henrard 2006, p. 183; Buyse 2008, p. 51; Harris e.a. 2009, p. 399-407.

<sup>50</sup> Vande Lanotte & Haeck 2005, p. 135-136. De Hert (1998, p. 25) stelt dat deze toets in de regel geen aanleiding geeft tot belangrijke rechtspraak: ‘Het belang van de legitimiteitstoets bij de beoordeling van inmengingen in de rechten vervat in artikel 8 EVRM, is dan ook eerder gering. Het Hof zelf besteedt aan de toets van legitimiteit van de nagestreefde doeleinden bij een inbreuk, in de meeste gevallen amper enige aandacht. Veeleer neemt het vrede met de door de staat naar voren gebrachte redenen, zelfs indien deze zeer algemeen geformuleerd zijn’. Zie ook Burkens 1989, p. 93; Arai-Takahashi 2002, p. 11 & 62; De Hert 2004, p. 719; Akkermans, Bax & Verhey 2005, p. 160-161; Henrard 2006, p. 184; Harris e.a. 2009, p. 407.

<sup>51</sup> Henrard 2006, p. 185. Zie ook Kummeling 2001, p. 244-245; Nieuwenhuis 2005.

democratische samenleving, die wordt gekenmerkt door pluralisme, tolerantie en ruimdenkendheid.<sup>52</sup>

In dit verband onderzoekt het Europese Hof of een dringende maatschappelijke behoefte ('pressing social need') bestaat aan inmenging. Bij deze beoordeling spelen de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit een belangrijke rol. De inmenging moet nuttig, relevant en toereikend zijn om het beoogde doel te bereiken. Het Europese Hof onderzoekt of er minder ingrijpende manieren bestaan om hetzelfde doel te bereiken. De ernst van inmenging moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het belang van het doel dat wordt nagestreefd.<sup>53</sup>

Bij de beoordeling van het overheidsoptreden hanteert het Europese Hof een ruime appreciatiemarge ('margin of appreciation'). Dit heeft tot gevolg dat de interpretatie van deze voorwaarde afhankelijk is van nationale omstandigheden binnen de verdragspartijen. De ruime appreciatiemarge geldt zeker in kwesties waarover in Europa geen consensus bestaat. Dit betreft veelal zaken over de bescherming van de publieke moraal, de nationale veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden en criminaliteit.<sup>54</sup>

Door de overheid opgelegde verboden of geboden die in de woning van toepassing zijn, zijn niet automatisch een schending van het recht van art. 8 EVRM. In *Deklerck* merkt de Commissie een in een woning geldend alcoholverbod wel als inmenging, maar niet als schending aan. De inmenging voldoet aan de beperkingsvoorwaarden van art. 8 lid 2 EVRM.<sup>55</sup>

In *Dudgeon* merkt het Europese Hof een verbod op het binnenshuis verrichten van consensuele homoseksuele handelingen aan als schending. Aan twee van de drie beperkingsvoorwaarden is voldaan. De vereiste wettelijke grondslag voor inmenging is aanwezig. Het recht is voorts beperkt in het belang van de bescherming van de goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De inmenging is alleen niet noodzakelijk in een democratische samenleving. Er ontbreekt een 'pressing social need' voor het overheidsoptreden.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Zie EHRM 7 december 1976, r.o. 49 (*Handyside t. VK*); EHRM 22 oktober 1981, r.o. 53 (*Dudgeon t. VK*).

<sup>53</sup> Zie De Hert 2004, p. 719-721; Henrard 2006, p. 185; Buyse 2008, p. 51-54; Gerards 2012. Kummeling (2001, p. 238-239) stelt dat het Europese Hof de proportionaliteitstoets 'niet op een uniforme wijze toepast'. Vgl. De Lange 1991, p. 173; Stolp 2007, p. 6-7; Schutgens 2010.

<sup>54</sup> Zie Arai-Takahashi 2002, p. 82-84; Akkermans, Bax & Verhey 2005, p. 163-165; Kavanagh 2006, p. 423-424. Henrard 2006, p. 185-187.

<sup>55</sup> Zie ECRM 11 juli 1980, nr. 8307/78 (*Deklerck t. België*).

<sup>56</sup> Zie EHRM 22 oktober 1981, r.o. 60 (*Dudgeon t. VK*). Zie ook EHRM 26 oktober 1988 (*Norris t. Ierland*); EHRM 22 april 1993 (*Modinos t. Cyprus*); EHRM 31 juli 2000 (*A.D.T. t. VK*). Zie ook Harris 2005, p. 47-54.

Op basis van deze uitspraak valt echter niet te concluderen dat elk verbod op seksuele handelingen in de woning een schending is.<sup>57</sup> In *Laskey, Jaggard en Brown* typeert het Europese Hof een verbod op sadomasochistische handelingen in de woning wel als inmenging maar niet als schending. Het Europese Hof biedt de overheid een ruime appreciatiemarge en acht het verbod noodzakelijk in een democratische samenleving om de volksgezondheid te beschermen.<sup>58</sup>

Het Europese Hof merkt een besluit dat het verlies van de woning tot gevolg heeft (zoals sluiting van een woning of een gedwongen ontruiming) aan als zeer ingrijpende inmenging in het recht van art. 8 EVRM. Het zwaartepunt bij de beoordeling of sprake is van een schending ligt bij de toets of inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving. Daarbij onderzoekt het Hof of de besluitvorming die heeft geleid tot inmenging ‘fair and such to afford due respect to the interest safeguarded to the individual by Article 8’ was.<sup>59</sup>

Het Europese Hof bepaalt in *McCann* dat sprake kan zijn van een schending van art. 8 EVRM indien onvoldoende procedurele bescherming tegen het verlies van een woning wordt geboden. Er moeten voldoende procedurele waarborgen worden geboden, omdat het verlies van de woning door het Hof als zeer ingrijpende inmenging in het recht wordt aangemerkt:

‘The loss of one’s home is a most extreme form of interference with the right to respect for the home. Any person at risk of an interference of this magnitude should in principle be able to have the proportionality of the measure determined by an independent tribunal in the light of the relevant principles under Article 8 of the Convention, notwithstanding that, under domestic law, his right of occupation has come to an end’.<sup>60</sup>

Iedereen die het risico loopt om met deze ingrijpende inmenging geconfronteerd te worden, moet in beginsel de mogelijkheid hebben om de proportionaliteit van

<sup>57</sup> De Hert (1998, p. 117-118) stelt dat ‘de jurisprudentie niet mag doen geloven dat het staten verboden wordt strafrechtelijk tussen te komen in de seksualiteit. (...) De principes laten er geen twijfel over bestaan dat de seksuele ontplooiing van burgers door de overheid kan worden gereguleerd. Regulering van seksualiteit via het strafrecht kan, doch moet beantwoorden aan de zojuist uitgezette Europese normen’.

<sup>58</sup> EHRM 19 februari 1997 (*Laskey, Jaggard & Brown t. VK*). Zie ook *R. v. Brown* [1994] 1 A.C. 212. Vooral de bijdrage van *Lord Mustill* is lezenswaardig, omdat hij het meest ingaat op de vermeende schending van art. 8 EVRM. Zie ook *Velaers* 1996, p. 180; *De Hert* 1998, p. 124-128; *Brants* 2001; *Athanassoulis* 2002; *Markwick* 2002. Vgl. EHRM 17 februari 2005, r.o. 84 (*A.D & K.A. t. België*); EHRM 16 september 2008 (*Pay t. VK*).

<sup>59</sup> Zie EHRM 25 september 1996, r.o. 76 (*Buckley t. VK*); EHRM 18 januari 2001, r.o. 92 (*Chapman t. VK*). Zie ook EHRM 27 mei 2004, r.o. 82 (*Connors t. VK*); *Buyse* 2008, p. 56-57.

<sup>60</sup> Zie EHRM 13 mei 2008, nr. 19009/04, *LJN* BD3994, *RvdW* 2008, 857, *EHRC* 2008, 83, r.o. 50 (*McCann t. VK*).

deze inmenging te laten toetsen door een onafhankelijke rechter. Bij de toetsing moeten de beginselen van art. 8 lid 2 EVRM in acht worden genomen.<sup>61</sup>

In *Orlic* en *Yordanova* breidt het Europese Hof het toetsingskader uit door te overwegen dat door de rechter niet alleen de proportionaliteit, maar ook de redelijkheid ('reasonableness') van de inmenging moet kunnen worden getoetst. Het blijft onduidelijk wat bij deze toetsing het precieze verschil is tussen proportionaliteit en redelijkheid. Het Europese Hof concludeert dat de rechtbank bij de toetsing gehouden is om een door de burger opgeworpen proportionaliteitsverweer gedetailleerd te bekijken en zijn uitspraak te motiveren.<sup>62</sup>

## 2.3 Recht op privéleven in Nederland

In Nederland is het recht op privéleven van een overlastveroorzaker vastgelegd in art. 10 Gw en art. 8 EVRM.

### 2.3.1 Bescherming van recht op privéleven van art. 10 Gw

Het eerste lid van art. 10 Gw bepaalt dat een ieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht heeft op de eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. In deze paragraaf onderzoek ik eerst welk overheidsoptreden als inmenging in het recht van art. 10 Gw geldt (2.3.1.1) en beschrijf ik vervolgens wanneer inmenging als schending van het recht wordt aangemerkt (2.3.1.2).

#### 2.3.1.1 Reikwijdte en inmenging

Tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel om de Grondwet te herzien, is de reikwijdte van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer uitvoerig aan de orde geweest. De regering stelt dat grondrechten 'een vrijheidssfeer van de individuele mens waar de overheid niet of slechts onder bepaalde voorwaarden in mag treden' beschermen. Zij hebben volgens de regering 'mede tot doel persoonlijke autonomie te handhaven en een vergaande ingreep van overheidsorganen in het persoonlijke leven tegen te gaan'.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Zie ook EHRM 31 maart 2008 (*Stanková* t. Slowakije); EHRM 15 januari 2009, nr. 28261/06, r.o. 22 (*Ćosić* t. Kroatië); EHRM 16 juli 2009, nr. 2008/02 (*Zehenter* t. Oostenrijk), r.o. 59; EHRM 22 oktober 2009, nr. 3572/06, r.o. 43 (*Paulić* t. Kroatië); EHRM 21 september 2010, nr. 37341/06, r.o. 68 (*Kay* e.a. t. VK); EHRM 2 december 2010, nr. 30856/03, r.o. 44 (*Kryvitska* en *Kryvitskyy* t. Oekraïne); EHRM 6 december 2011, nr. 7097/10, r.o. 94 (*Gladysheva* t. Rusland); EHRM 18 september 2012, nr. 40060/08, r.o. 65 (*Buckland* t. VK).

<sup>62</sup> Zie EHRM 21 juni 2011, nr. 48833/07 (*Orlic* t. Kroatië), r.o. 65-69; EHRM 24 april 2012, nr. 25446/06, r.o. 118 (*Yordanova* e.a. t. Bulgarije).

<sup>63</sup> *Kamerstukken II* 1975-1976, 13872, nr. 3, p. 10.

De persoonlijke levenssfeer wordt door de regering gekoppeld aan vrijheid.<sup>64</sup> Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer heeft ‘naar zijn inhoud in de eerste plaats op de vrijheidssfeer van de burger betrekking’. Het wekt volgens de regering de indruk ‘een gebied aan te duiden waarbinnen elk individu vrij is en geen inmenging van anderen behoeft te dulden’.<sup>65</sup> De regering ziet de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer als een essentiële voorwaarde voor een menswaardig bestaan en als één van de grondslagen van de Nederlandse rechtsorde. Het zou volgens de regering ‘te voorbarig zijn’ om het begrip sterk af te bakenen, omdat het sterk aan verandering onderhevig is. De regering maakt daarom enkele ‘globale opmerkingen’ over de reikwijdte van het begrip persoonlijke levenssfeer en de eerbiediging ervan.<sup>66</sup>

Bij de begrenzing van het gebied van de persoonlijke levenssfeer denkt men volgens de regering ‘gewoonlijk eerst aan het huis waarin iemand leeft’.<sup>67</sup> De woning valt volgens de regering vanouds onder de bescherming van het huisrecht. Een bewoner hoeft anderen niet zijn huis binnen te laten. Ook hoeft hij niet te dulden dat ‘anderen met behulp van technische apparatuur waarnemen, registreren en openbaar maken hetgeen in zijn woning gebeurt’.<sup>68</sup> Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer beschermt ‘dat deel van het privéleven, dat zich binnen de woning afspeelt’. Voor een bijzonder aspect van die bescherming, namelijk het binnentreden van de woning tegen de wil van de bewoner, geeft art. 12 Grondwet een bijzondere regeling.<sup>69</sup>

Wat onder een woning wordt verstaan, wordt tijdens de behandeling niet besproken. De regering heeft bij de totstandkoming van de Algemene wet op het binnentreden duidelijkheid verschaft. De uiterlijke kenmerken, zoals de bouw, zijn niet zonder meer bepalend om een woning als zodanig te bestempelen. De bewoningswil van de bewoner maakt dat een woning als woning kan worden bestempeld.<sup>70</sup>

<sup>64</sup> Zie Koekkoek & Konijnenbelt 1982, p. 6; Prakke, Reede & Van Wissen 2001, p. 331; Elzinga & De Lange 2006, p. 387; Burkens e.a. 2012, p. 137.

<sup>65</sup> *Kamerstukken II* 1975-1976, 13872, nr. 3, p. 39-40.

<sup>66</sup> *Kamerstukken II* 1975-1976, 13872, nr. 3, p. 39-40. De regering pareert kritiek door te stellen dat het begrip een vaste kern heeft die kan dienen als basis van het grondrecht. Zie *Kamerstukken II* 1976-1977, 13872, nr. 7, p. 34.

<sup>67</sup> Zie eveneens Overkleef-Verburg 1982, p. 222 & 228; Verhey 1995, p. 147; Overkleef-Verburg 2000. De reikwijdte van het grondrecht van art. 10 Gw is natuurlijk ruimer dan alleen de bescherming van het privéleven binnen de woning. De regering stelt dat onder de persoonlijke levenssfeer bijvoorbeeld ook ‘sommige gewoonten, gedragingen, contacten, abonnementen, lidmaatschappen en bepaalde aspecten van het gezinsleven’ vallen. Zie *Kamerstukken II* 1975-1976, 13872, nr. 3, p. 40.

<sup>68</sup> Alle citaten komen uit *Kamerstukken II* 1975-1976, 13872, nr. 3, p. 40.

<sup>69</sup> *Kamerstukken II* 1975-1976, 13872, nr. 3, p. 42-43.

<sup>70</sup> Wanneer sprake is van bijvoorbeeld een woongroep kunnen de afzonderlijke kamers te kenmerken zijn als afzonderlijke woningen. De regering stelt dat trappen en portalen die tot een woning toegang geven niet onder de bescherming van art. 10 Gw vallen. Zie



In de rechtspraak wordt aangesloten bij de ruime lezing van art. 10 Gw. De Hoge Raad bepaalt in 1987 dat onder het toepassingsbereik van art. 10 Gw ‘het huis waarin men leeft’ valt, maar dat ook buiten de woning het recht van toepassing is.<sup>71</sup> De Afdeling deelt die opvatting. In 1996 stelt de Afdeling dat een woning die als zodanig in gebruik is naar haar aard behoort tot de persoonlijke levenssfeer van haar bewoners. In dit concrete geval besloot het college om een woning gesloten te verklaren, met als consequentie dat de bewoner geen bezoek meer in de woning mag ontvangen. De Afdeling merkt dit besluit aan als inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van art. 10 Gw.<sup>72</sup>

De betekenis van het begrip woning is in de jurisprudentie uitgewerkt. Een ruimte geldt als woning indien deze feitelijk gebruikt wordt voor bewoning.<sup>73</sup> Feitelijk gebruik blijkt bijvoorbeeld uit de aanwezigheid van een bed en sanitaire voorzieningen. Een woning hoeft niet in een gebouw gelegen te zijn. Daarom worden ook ruimtes als woonwagens, schuren, tenten, caravans, garages, bergingen, keten, schepen en hotelkamers als woning aangemerkt.<sup>74</sup> De tijdelijke afwezigheid van de bewoner van een woning leidt er niet toe dat aan de ruimte de woningstatus ontvalt.<sup>75</sup>

Door de ruime reikwijdte van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan overheidsoptreden dat de vrijheid van de burger in de woning beperkt als inmenging in het recht op privéleven worden aangemerkt. Er is weinig verschil tussen de interpretatie van art. 8 EVRM en art. 10 Gw. De Hoge Raad en de Afdeling stemmen de uitleg van art. 10 Gw af op de uitleg van art. 8 EVRM.<sup>76</sup>

---

*Kamerstukken II* 1984-1985, 19703, nr. 3, p. 19-20. Zie voor een herhaling van deze opvatting *Kamerstukken II* 1996-1997, 25403, nr. 3, p. 43-44. Zie ook Tak 1973, p. 10-13; HR 16 december 1907, W. 8633.

<sup>71</sup> Zie HR 9 januari 1987, *NJ* 1987, 928. Zie bijvoorbeeld ook Gerechtshof Leeuwarden 24 juli 2008, *LJN* BD8528.

<sup>72</sup> Zie ABRvS 28 augustus 1995, *AB* 1996, 204 m. nt. L.J.J. Rogier, *Gst.* 1995, 7019 m. nt. HH. Zie ook ABRvS 6 juni 2000, *AB* 2000, 327 m. nt. LD. Vgl. CRvB 30 oktober 1997, *AB* 1998, 166 m. nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens.

<sup>73</sup> Zie HR 2 februari 1971, *NJ* 1971, 385 m. nt. C.B.

<sup>74</sup> Zie Rechtbank Alkmaar 5 april 1898, W. 7122; Rechtbank Dordrecht 7 december 1981, *NJ* 1982, 169.

<sup>75</sup> Zie HR 4 januari 1972, *NJ* 1972, 121. Er mag niet te snel worden aangenomen dat een woning die onbewoonbaar oogt ook onbewoond is. Zie HR 19 juni 2001, *NJ* 2001, 574.

<sup>76</sup> Zie HR 9 januari 1987, *NJ* 1987, 928, r.o. 4.4. Overkleef-Verburg (2000) stelt dat art. 10 Gw ‘qua beschermingsomvang correspondeert met in het bijzonder art. 8 EVRM en de daaraan door EHRM en nationale rechter gegeven uitleg en toepassing’. Zie ook De Boer 1990, p. 17; Verhey 1995.



De ruime reikwijdte van art. 10 Gw is in de literatuur niet onomstreden. Burkens stelt dat de betekenis van art. 10 Gw nauwelijks valt af te meten ‘aangezien onvoldoende duidelijk omlijnd wordt wat dit recht (...) nu eigenlijk wel inhoudt: de memorie van toelichting wijdt hieraan uitvoerige passages, maar het blijft mistig. Avontuurlijke jurisprudentie staat ons wellicht te wachten bij toetsing van besluiten van lagere lichamen aan deze nieuwe waarborg’. Kortmann sluit zich daarbij aan en stelt dat het recht niet uitmunt ‘door precisie’.<sup>77</sup>

### 2.3.1.2 *Beperkingensystematiek*

Een beperking van het recht op privéleven van de overlastveroorzaker is niet per definitie een schending van art. 10 Gw. Het is mogelijk om het grondrecht legitiem te beperken. De beperkingensystematiek van de Nederlandse Grondwet is uitvoerig aan de orde geweest tijdens de grondwetsherziening. De regering betoogt dat de ‘grondwettelijke beperkingsbevoegdheid zodanig [moet, MV] zijn geformuleerd, dat op het zo gevarieerde terrein van de privacybescherming adequate beperkingsmogelijkheden beschikbaar zijn’. Er is vanwege de ruime reikwijdte van art. 10 Gw dan ook gekozen voor een ‘vrij ruim opgezette beperkingsmogelijkheid’.<sup>78</sup>

Het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan legitiem worden beperkt bij of krachtens de wet. Inmenging in het recht van art. 10 Gw door de lokale overheid is gerechtvaardigd, indien de beperking een basis heeft in een wet in formele zin die de strekking heeft dat grondrecht te beperken. Deze wet – ook wel een ‘specifieke wet in formele zin’ genoemd – noemt de te beperken grondrechten uitdrukkelijk en bepaalt de omvang van de toegestane beperking.<sup>79</sup>

Deze ‘strakke formalistische’ voorwaarde van een specifieke wet in formele zin is het gevolg van de afwijzing van de leer van de algemene beperkingen en het omarmen van de leer van de bijzondere beperkingen tijdens de parlementaire behandeling van de Grondwet.<sup>80</sup> De leer van de bijzondere beperkingen houdt in dat een beperking van een grondrecht een basis moet hebben in een wet in formele zin die de strekking heeft dat grondrecht te beperken. Daardoor komt het zwaartepunt van de beoordeling welke beperkingen zijn toegestaan bij de formele wetgever te liggen.<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> Burkens 1976, p. 711; Kortmann 1983, p. 90. Zie ook Vermeulen 1992, p. 21; Verhey 1992, p. 199; Verhey 1995, p. 146-150; Overkleef-Verburg 2000; Kortmann 2008a, p. 446-449; Kortmann 2008b. Vgl. Blok 2002, p. 72.

<sup>78</sup> *Kamerstukken II* 1975-1976, 13872, nr. 3, p. 41. Schutgens (2011, p. 207): ‘Inhoudelijk worden er echter nauwelijks voorwaarden aan beperking gesteld; enkele beperkings-clausules zijn of lijken zelfs een blanco cheque aan de wetgever’.

<sup>79</sup> Zie Burkens 1989, p. 93-94; Schilder 1989, p. 60-62; Burkens e.a. 2012, p. 138-139.

<sup>80</sup> Kummeling 2001, p. 234.

<sup>81</sup> *Kamerstukken II* 1976-1977, 13872, nr. 7, p. 12. Zie ook Verhey 2003.

De leer van de algemene beperkingen wordt door de grondwetgever afgewezen. Dit betreft beperkingen ‘welke niet, zoals de zogenaamde bijzondere beperkingen, met het oog op een bepaald grondrecht zijn vastgesteld, niet speciaal op een bepaald grondrecht zijn gericht, maar die veroorzaakt worden doordat een geheel buiten de sfeer van een grondrecht gelegen regeling als neveneffect heeft dat de uitoefening van het grondrecht beperkingen ondergaat’.<sup>82</sup> De leer van de algemene beperkingen heeft volgens de regering als belangrijk nadeel dat hij door een ieder kan worden ingevuld ‘met wat hem redelijk voorkomt’.<sup>83</sup> Het gevaar van uitholling van grondrechten doet zich voor.<sup>84</sup>

De voorstanders van de leer van de algemene beperkingen vrezen een combinatie van een extensieve uitleg van de reikwijdte van grondrechten en een zeer strikte uitleg van de geschreven beperkingsgronden. Daardoor ontstaat een situatie die in ‘een aantal gevallen een hinderpaal zou kunnen blijken voor wenselijke rechtstoepassing en rechtsontwikkeling, die door algemeen aanvaarde rechtsopvattingen worden gesteund’.<sup>85</sup> De regering vindt deze vrees ongegrond. Zij wijst erop dat het ‘proces van interpretatie, rechtsvinding en rechtsvorming’ gewoon van toepassing is en is ervan overtuigd dat ‘toepassing van de grondrechtsbepalingen overeenkomstig algemeen aanvaarde methoden van uitlegging tot bevredigende resultaten kan leiden’.<sup>86</sup>

Om enigszins tegemoet te komen aan de argumenten van de voorstanders van de leer van de algemene beperkingen, noemt de regering drie uitzonderings-situaties waarin het mogelijk is om af te wijken van de grondwettelijke beperkingensystematiek. Ten eerste kunnen heersende rechtsopvattingen zodanig evolueren dat beperkingen van grondrechten, die niet herleidbaar zijn tot een beperkingsclausule, algemeen aanvaard worden. Ten tweede kunnen rechtsinstellingen in de praktijk tot ontwikkeling komen en een gevestigde en algemeen aanvaarde plaats in het rechtsbestel innemen, maar strijdig zijn met een grondrecht. Onder omstandigheden kan het beëindigen van een dergelijk rechtsinstelling zo ontwrichtend werken en zulke nadelige gevolgen hebben, dat niet geconcludeerd kan worden dat sprake is van ongrondwettigheid. Ten derde kan een intrekking of vernietiging van een maatregel, die strikt genomen een

---

<sup>82</sup> *Kamerstukken II 1975-1976*, 13872, nr. 3, p. 20. De afwijzing van de leer van de algemene beperkingen is volgens Barkhuysen, Van Emmerik en Voermans (2009, p. 44 & 49-52) onderdeel van de ‘manifeste doelstellingen’ van de Grondwetsherziening van 1983, namelijk ‘de versterking van de klassieke grondrechten’. Zie ook Gerbranda & Kroes 1993, p. 82-89 & 102-107.

<sup>83</sup> *Kamerstukken II 1975-1976*, 13872, nr. 3, p. 20.

<sup>84</sup> *Kamerstukken II 1975-1976*, 13872, nr. 3, p. 21.

<sup>85</sup> *Kamerstukken II 1975-1976*, 13872, nr. 3, p. 21. Vgl. *Kamerstukken II 1976-1977*, 13872, nr. 7, p. 11.

<sup>86</sup> *Kamerstukken II 1975-1976*, 13872, nr. 3, p. 21.

grondrecht beperkt, ‘in flagrante strijd zijn met wat algemeen als redelijk wordt aangemerkt’. In dat geval spelen de proportionaliteitseis en de afweging van belangen een rol. De regering benadrukt echter dat het niet de bedoeling is om ‘in een sfeer van freies Ermessen’ te belanden waarin ‘de eerbiediging van een grondwettelijk grondrecht op voet van gelijkwaardigheid tegenover andere belangen wordt afgewogen’. Het gaat ‘om het vinden van uiterste grenzen’.<sup>87</sup>

In de literatuur zijn voor- en tegenstanders van de strakke beperkingensystematiek te onderscheiden. De voorstanders van de in de Grondwet neergelegde beperkingensystematiek en de leer van de bijzondere beperkingen stellen dat de beperkingensystematiek het primaat van de formele wetgever benadrukt. Burkens spreekt van een ‘principiële constitutionele keuze’.<sup>88</sup>

De tegenstanders van het centraliserend effect van de beperkingensystematiek spreken van een ‘uitholling van de decentralisatie’. Autonome verordeningen kunnen immers onder de leer van de bijzondere beperkingen grondrechten niet meer legitiem beperken.<sup>89</sup> De leer van de bijzondere beperkingen is volgens critici te knellend waardoor niet te ontkomen is aan een redelijke uitleg van grondrechten.<sup>90</sup>

Er bestaan eveneens voor- en tegenstanders van de uitzonderingen op de beperkingensystematiek. Alkema spreekt van ‘waarschijnlijk de meest boude en a-constitutionele uitspraak uit de jongste grondwetsgeschiedenis’.<sup>91</sup> Vermeulen beoordeelt de uitzonderingen minder negatief en acht de bedoeling achter de uitzonderingsgevallen, namelijk het mogelijk maken van een redelijke uitleg van grondrechten, alleszins aanvaardbaar. Hij meent dat onder meer door de

---

<sup>87</sup> *Kamerstukken II* 1975-1976, 13872, nr. 3, p. 21-22. In de Memorie van Toelichting geeft de regering twee voorbeelden van ‘gevestigde en algemeen aanvaardbare regelingen’ die in redelijkheid niet ongrondwettig geacht kunnen worden: de toenmalige Hinderwet en de Woningwet. Deze wetten binden de bouw en instandhouding van drukkerijen aan een vergunning, en dus aan een voorafgaand verlof. In de Tweede Kamer reageren enkele leden kritisch. Zie *Kamerstukken II* 1975-1976, 13872, nr. 6, p. 18 & 20; *Kamerstukken II* 1976-1977, 13872, nr. 7, p. 12.

<sup>88</sup> Burkens 1989, p. 123-124. Zie ook Burkens 1971; Burkens 1976, p. 705-707; Staatscommissie Grondwet 2010, p. 54-55. Zie ook Verhey 2003, p. 216.

<sup>89</sup> Kortmann 1978, p. 921. Zie Meeuwissen 1973, p. 143-146; Donner 1973, p. 24-26; Koekkoek & Konijnenbelt 1982, p. 38. Overkleeft-Verburg (1982, p. 248) vraagt zich in 1982 af of de ruimte voor de autonome verordeningen geringer wordt als gevolg van art. 10 Gw. Volgens Burkens (1989, p. 124) moet het bezwaar van centralistische tendensen ‘niet al te breed worden uitgemeten’. Zie eveneens Burkens 1971; Burkens 1979; Heringa 1983, p. 134; Koekkoek & Konijnenbelt 1982, p. 24-28 (voetnoot 78).

<sup>90</sup> Zie ook Kortmann 1989, p. 234-235; Vermeulen 1995, p. 29-30 & 12-13; de annotatie van J.A. Hofman bij ABRvS 5 januari 1996, *AB* 1996, 179; Barkhuysen, Van Emmerik & Voermans 2009, p. 52. Vgl. Van der Schyff 2011, p. 192-193.

<sup>91</sup> Alkema 1996, p. 50. Zie hierover ook Koekkoek & Konijnenbelt 1982, p. 27; Den Dekker-van Bijlsterfeld 1990; Den Dekker-van Bijlsterfeld 1991.

redelijke uitleg het stelsel wordt versterkt, mits van die redelijke uitleg niet al te vrijmoedig gebruik wordt gebruikt.<sup>92</sup>

### **2.3.2 Nationale bescherming van recht op privéleven van art. 8 EVRM**

In Nederland geldt art. 8 EVRM als zodanig. Tijdens de parlementaire behandeling van de Grondwet stelt de regering dat bij conflict (of samenloop) van grondrechten ‘die bepaling prevaleert welke aan de burger de verst gaande bescherming biedt’. Dit betekent dat de bepaling die de meeste bescherming aan de burger biedt ‘wat zijn feitelijke uitkomst betreft’ prevaleert. Dit vloeit ook voort uit art. 53 EVRM. Een overlastveroorzaker kan zich behalve op art. 10 Gw ook op de bescherming van het recht van art. 8 EVRM beroepen.<sup>93</sup>

De Nederlandse rechter heeft een aantal keren de vraag moeten beantwoorden of overheidsoptreden als schending van het recht van art. 8 EVRM moet worden aangemerkt. Daarbij volgt hij de Europese jurisprudentie. Door de lokale overheid opgelegde rechtsnormen die in de woning van toepassing zijn, worden als inmenging gekenmerkt.<sup>94</sup>

Bij de beoordeling of overheidsoptreden als inmenging in het recht op privéleven kan gelden, hanteert de Afdeling als maatstaf of het overheidsoptreden gevolgen heeft voor de bewoning van de woning. Zo wordt bijvoorbeeld het aanwijzen van een woning als monument niet als beperking van het recht van art. 8 EVRM gezien, omdat het besluit geen gevolgen heeft voor de bewoning van het aangewezen pand.<sup>95</sup>

De Europese jurisprudentie over (procedurele) bescherming tegen het verlies van de woning heeft navolging gekregen. De Hoge Raad stelt dat uit art. 8 EVRM voortvloeit dat zodanig ‘toereikende procedurele waarborgen dienen te bestaan dat degene op wiens huisrecht een inbreuk wordt gemaakt of dreigt te worden gemaakt, de proportionaliteit van de maatregel aan de rechter kan voorleggen’. Als sprake is van een ontruiming van een woning en de bewoners

---

<sup>92</sup> Zie Vermeulen 1995, p. 6-9. Zie ook Vermeulen 1990 en zijn annotatie bij ABRvS 3 december 1998, *AB* 2000, 291.

<sup>93</sup> *Kamerstukken II* 1976-1977, 13872, nr. 7, p. 8. Zie ook Kummeling 2001, p. 246; Gerards 2010.

<sup>94</sup> Zie Verhey 1995, p. 167. Zie ook De Boer 1990; Schokkenbroek 1996; Overkleef-Verburg 2000.

<sup>95</sup> Zie ABRvS 23 februari 2011, *AB* 2011, 117 m. nt. T. Barkhuysen & A.W. Bos. In eerdere uitspraken laat de Afdeling veelal in het midden of sprake is van inmenging. De Afdeling stelt dan vast dat voor zover het overheidsoptreden is te bestempelen als inmenging, dit optreden niet te kenmerken valt als schending, omdat voldaan wordt aan de voorwaarden van art. 8 lid 2 EVRM. Zie ABRvS 23 maart 1990, *AB* 1991, 434 m. nt. J.H. van der Veen; ABRvS 19 oktober 1991, *AB* 1992, 111. Vgl. ABRvS 5 juli 1979, *AB* 1980, 14 m. nt. J.H. van der Veen; HR 14 februari 1984, *AB* 1984, 289 m. nt. F.H. van der Burg.

na de ontruiming niet kunnen terugkeren, moet de gelegenheid bestaan om de maatregel vooraf aan de rechter voor te leggen.<sup>96</sup>

## 2.4 Recht op privéleven in België

In België is het recht op privéleven van een overlastveroorzaker vastgelegd in art. 22 van de Belgische Grondwet (Gw België) en art. 8 EVRM.

### 2.4.1 Bescherming van recht op privéleven van art. 22 Gw België

Tot 1994 wordt het recht op eerbiediging van het privéleven niet door de Belgische Grondwet beschermd. Een grondwetsherziening in dat jaar brengt hierin verandering. Sindsdien beschermt art. 22 Gw België het recht op eerbiediging van het privéleven. De bepaling luidt als volgt:

‘Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald. De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht.’

#### 2.4.1.1 Reikwijdte en inmenging

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de grondwetswijziging van 1994 heeft de wetgever besloten dat het begrip privéleven in art. 22 Gw België zich conformeert aan de Europese interpretatie van het begrip privéleven in art. 8 EVRM.<sup>97</sup> Het Grondwettelijk Hof (voorheen het Arbitragehof) heeft deze verdragsconforme interpretatie overgenomen.<sup>98</sup>

De woning en het begrip privéleven van art. 22 Gw België zijn nauw met elkaar verbonden. De betekenis van het begrip woning is in het kader van art. 15 Gw België uitgewerkt. De woning is volgens deze bepaling onschendbaar en ‘geen huiszoeking kan plaatshebben dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft’. De woning is de plaats die ‘een persoon bewoont om er zijn verblijf of zijn werkelijke verblijfplaats te vestigen en waar hij uit dien hoofde recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, zijn rust en meer in het algemeen zijn privéleven’.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> HR 28 oktober 2011, *LJN* BQ9880, *AB* 2012, 350 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder. Zie ook Rechtbank (vzr.) Amsterdam 26 januari 2012, *LJN* BV6165, *AB* 2012, 352 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

<sup>97</sup> Zie Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1992-1993, nr. 997/5, p. 2. Zie ook Vande Lanotte & Goedertier 2007, p. 456; Van Damme 2008, p. 418.

<sup>98</sup> Zie onder meer Grondwettelijk Hof 30 april 2003, nrs. 50/2003 en 51/2003; Grondwettelijk Hof 20 oktober 2004, nr. 162/2004, r.o. B 2.4. Zie ook Brems & Van Nieuwenhove 2011, p. 73.

<sup>99</sup> Zie bijvoorbeeld Hof van Cassatie 21 april 1998, *Rechtskundig Weekblad* 1998-1999, 1452 m. nt. A. Vandeplas. Zie ook Rimanque 2005, p. 53-55.

#### 2.4.1.2 *Beperkingensystematiek*

Het grondrecht van art. 22 Gw België is niet absoluut. Onder ‘door de wet’ gestelde voorwaarden kan een beperking worden aangebracht op het recht op eerbiediging van het privéleven. Met het begrip wet wordt een federale wet bedoeld. Dat is een wet die door het federale parlement is goedgekeurd en door de Koning is bekrachtigd.<sup>100</sup>

Decreten en ordonnanties van de Gewesten en de Gemeenschappen kunnen in beginsel geen grondslag vormen voor een legitieme beperking van een grondrecht. Het Grondwettelijk Hof heeft echter bepaald dat deze hoofdregel voor de Gewesten en Gemeenschappen slechts geldt ten aanzien van ‘algemene beperkingen, die van toepassing zijn op gelijk welke aangelegenheid’. Wanneer een regeling van een ‘welbepaalde aan de decreetgever toegewezen aangelegenheid’ leidt tot een beperking van het recht op privéleven, doet die beperking geen afbreuk aan de bevoegdheid van de decreetgever. Dat betekent bijvoorbeeld dat de Vlaamse Wooncode of het Afvaldecreet – beide gewestelijke decreten – als grondslag kunnen dienen voor een beperking van het recht op privéleven.<sup>101</sup>

De beperkingensystematiek brengt met zich mee dat de lokale overheid zoals de gemeenteraad, de burgemeester en het college van burgemeester en schepenen niet bevoegd zijn om het recht op eerbiediging van het privéleven te beperken zonder een grondslag in een federale wet of een decreet dat betrekking heeft op een welbepaalde door de federale wetgever aan de decreetgever toegewezen aangelegenheid.

Het Grondwettelijk Hof is bevoegd federale wetten te vernietigen wegens strijdigheid met een grondrecht neergelegd in de Grondwet. Gewone hoven en rechtbanken kunnen een prejudiciële vraag stellen aan het Grondwettelijk Hof over strijdigheid van wetten met de Grondwet.<sup>102</sup> Het Grondwettelijk Hof is niet bevoegd om andere normen, zoals Koninklijke Besluiten, besluiten van de regeringen van gemeenschappen en gewesten, ministeriële besluiten, verordeningen en besluiten van provincies en gemeenten of rechterlijke uitspraken te toetsen aan de Grondwet.<sup>103</sup>

De gewone rechtbanken en hoven zijn bevoegd om een wet buiten toepassing te laten wegens strijdigheid met een direct werkend grondrecht

---

<sup>100</sup> Zie Velaers 2005, p. 307; Vande Lanotte & Goedertier 2007, p. 120-121 & 299-300 & 457; Brems & Van Nieuwenhove 2011, p. 69. Vgl. Rimanque 2005, p. 71-72.

<sup>101</sup> Zie Arbitragehof 30 april 2003, nrs. 50 & 51; Arbitragehof 20 oktober 2004, nr. 162, r.o. B.5.2; De Hert 1998, pp. 22-24; Rimanque 2005, p. 72; Vande Lanotte & Goedertier 2007, pp. 120-121 & 458.

<sup>102</sup> Zie Vande Lanotte & Goedertier 2007, p. 294.

<sup>103</sup> Zie Vande Lanotte & Goedertier 2007, p. 121-125.

neergelegd in internationale verdragen als het EVRM. Wanneer een handeling van de uitvoerende macht of een gedecentraliseerd bestuur een grondrecht schendt, is de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd om de handeling te vernietigen wegens strijd met de wet. De gewone hoven en rechtbanken kunnen de handeling buiten beschouwing laten en schadevergoeding toekennen.<sup>104</sup>

In de jurisprudentie speelt art. 22 Gw België geen rol van betekenis. De veroorzakers van overlast doen voor zover mij bekend geen beroep op de bescherming van art. 22 Gw België.<sup>105</sup>

#### **2.4.2 Nationale bescherming van recht op privéleven van art. 8 EVRM**

In België geldt het EVRM als zodanig en is men gehouden de beperkingsvoorwaarden van art. 8 lid 2 EVRM te respecteren. In de schaarse jurisprudentie over art. 8 EVRM conformeert de rechtspraak zich aan de EHRM-rechtspraak. Rechtsnormen die in de woning gelden, worden als inmenging in het recht op privéleven aangemerkt.<sup>106</sup>

Het Hof van Cassatie aanvaardt bijvoorbeeld dat het gebruik van genotsmiddelen (zoals verdovende middelen) onder het toepassingsbereik van art. 8 EVRM valt.<sup>107</sup> De Rechtbanken van Eerste Aanleg van Luik en Brussel bestempelden een (civielrechtelijk) verbod op het houden van huisdieren als inmenging in het recht van art. 8 EVRM.<sup>108</sup>

Er is sprake van een samenloop van grondrechten. Daarom moet zowel voldaan worden aan de voorwaarde uit de Belgische Grondwet dat de beperking een grondslag moet hebben in een federale wet, decreet of ordonnantie, als aan de

<sup>104</sup> Zie Rimanque 2005, p. 25-27; Vande Lanotte & Goedertier 2007, p. 294-295; Mast e.a. 2009, p. 862-873 & 998 e.v.

<sup>105</sup> Zie Brems & Van Nieuwenhove 2011, p. 69-74.

<sup>106</sup> Zie Vanheule 1996, p. 362-363. Zie ook De Hert 1998; Van Damme 2008; Brems & Van Nieuwenhove 2011, p. 690-696.

<sup>107</sup> Hof van Cassatie 7 februari 1990, *Arresten van het Hof van Cassatie* 1989-1990, p. 743.

<sup>108</sup> Rechtbank Luik 21 oktober 1986, *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles* 1987, 578; Rechtbank Brussel 7 april 2006, *Tijdschrift van de vrede- (en politierechters)* 2007, 176. Vgl. Vredegerecht Mechelen 16 december 2009, *Rechtskundig Weekblad* 19 februari 2011, r.o. 3.7: 'Aan een grond- of mensenrecht mag het vereiste van universaliteit gesteld worden, met andere woorden in beginsel voor iedereen, overal en in alle omstandigheden. Het komt ons voor dat dit voor het houden van een hangbuikvarken op een gehuurd appartement niet het geval is'. Zie ook Timmermans 2005, p. 2; Dhaenens 2011.



eisen van art. 8 lid 2 EVRM. Het Grondwettelijk Hof past de samenloop van bescherming door grondrechten toe onder verwijzing naar art. 53 EVRM.<sup>109</sup>

De samenloop versoepelt de mogelijkheid tot beperking van het recht op het privéleven niet. Brems wijst erop dat een verzwaarde beperkingensystematiek van toepassing is: ‘De zinsnede “door de wet bepaald” verwijst in de Belgische Grondwet namelijk in principe naar de wet in formele zin: inmengingen in deze rechten kunnen m.a.w. enkel nog gebeuren door de wetgevende macht en niet door de uitvoerende macht’. Zij concludeert dat de beperkingsmethode van art. 22 Gw België ‘buiten de bedoeling van de grondwetgever om toch strenger [is, MV] dan artikel 8 EVRM’.<sup>110</sup>

## 2.5 Recht op privéleven in Engeland en Wales

In Engeland en Wales zijn grondrechten nog maar recent gecodificeerd. Lange tijd is het beginsel van ‘residual rights’ leidend geweest. Volgens dit beginsel is een ieder vrij om te doen wat hij wil, tenzij dat gedrag expliciet door de wet of rechter verboden is. De bescherming van de vrijheid komt niet van grondrechten, maar is in handen van de rechterlijke macht en de wetgever. Men zou kunnen spreken van een ‘negative approach’, waarbinnen de vrijheidsrechten bestaan uit de vrijheid na aftrek van ‘alle verboden en andersoortige beperkingen die hen door wetgeving en *common law* zijn opgelegd’.<sup>111</sup>

In Engeland is men in het algemeen afkerig geweest van het codificeren van grondrechten.<sup>112</sup> Toch wordt ook het beginsel van ‘residual rights’ bekritiseerd. De overheidsmacht is te weinig beperkt en de vrijheid kan te gemakkelijk worden uitgehold. Het beginsel beschermt de burger niet tegen nieuwe verboden. Dat komt mede door de opkomst van het partijstelsel en de daarbij horende partijdiscipline. Het kritische vermogen van het parlement tegenover de regering is afgenomen. Er worden weinig wetsvoorstellen door het parlement afgewezen. De parlementariërs kunnen door het partijstelsel minder waken tegen al te grote vrijheidsbeperkingen.<sup>113</sup>

Ondanks de afkeer zijn de vrijheidsrechten in Engeland langzaam maar zeker gecodificeerd. In 1951 ratificeert Engeland het EVRM. Het

---

<sup>109</sup> Zie Arbitragehof 21 december 2004, nr. 202/2004, onder B.5.4; Arbitragehof 19 januari 2005, 16/2005.

<sup>110</sup> Brems 1995, p. 626. Zie ook De Hert 2004, p. 710; Velaers 2005.

<sup>111</sup> Kummeling 1994, p. 96. Zie ook Dicey 1939; Koopmans 1986, p. 211-213; Ewing & Gearty 1990, p. 1-16; Hood Philips, Jackson & Leopold 2001, p. 13-14 & 36 & 467-468; Turpin & Tomkins 2007, p. 78-80 & 728-732; Wadham 2009, p. 1-4; Jurgens & Van Ommeren 2009, p. 9-19; Wadham 2009, p. 2.

<sup>112</sup> Zie Loader 2007; Glenn 2010, p. 251-253; Bullock & Johnson 2012.

<sup>113</sup> Zie Allen & Thompson 2000, p. 499-509; Wadham 2009, p. 6; Bradley & Ewing 2011, p. 397 e.v.



transformatiesysteem zorgt er echter voor dat Engelse burgers lange tijd bij de nationale rechters geen succesvol beroep kunnen doen op de bescherming van het EVRM. De enige mogelijkheid is een klacht neerleggen bij het Europese Hof. Door de inwerkingtreding van de Human Rights Act 1998 (hierna Human Rights Act of HRA) is deze situatie veranderd. Sinds 1998 hebben burgers de mogelijkheid om zich bij de nationale rechter te beroepen op de bescherming van het EVRM.<sup>114</sup>

### 2.5.1 Human Rights Act 1998

Op welke wijze maakt de Human Rights Act een succesvol beroep op de bescherming van art. 8 EVRM bij de Engelse rechter mogelijk? De nationale rechter moet volgens art. 2 HRA de oordelen, uitspraken, verklaringen of adviserende opinies van het EHRM, de ECRM of het Comité van Ministers in aanmerking nemen:

‘A court or tribunal determining a question which has arisen in connection with a Convention right must take into account any

- (a) judgment, decision, declaration or advisory opinion of the European Court of Human Rights,
- (b) opinion of the Commission given in a report adopted under Article 31 of the Convention,
- (c) decision of the Commission in connection with Article 26 or 27(2) of the Convention, or
- (d) decision of the Committee of Ministers taken under Article 46 of the Convention,

whenever made or given, so far as, in the opinion of the court or tribunal, it is relevant to the proceedings in which that question has arisen’.

De bepaling drukt de rechter op het hart om rekening te houden met de Europese jurisprudentie, maar lijkt wel ruimte te bieden om van de Europese lijn af te wijken. Er wordt namelijk gesproken van ‘take into account’. Hoewel het onduidelijk is hoe ruim de mogelijkheid is om Europese jurisprudentie buiten beschouwing te laten, blijken nationale rechters in de praktijk nagenoeg in alle gevallen de Europese lijn te volgen.<sup>115</sup>

De rechter is op grond van de Human Rights Act verplicht om wetgeving verdragsconform te interpreteren, voor zover dat mogelijk is. Indien verdragsconforme interpretatie gezien de constitutionele taakverdeling onmogelijk is, zijn hogere rechtbanken op grond van art. 4 HRA bevoegd om

<sup>114</sup> Zie Singh 1997; Leigh & Lustgarten 1999; Hood Philips, Jackson & Leopold 2001, p. 470-502; Wadham 2009, p. 6-8; Bogdanor 2009, p. 53-88; Bradley & Ewing 2011, p. 407-414.

<sup>115</sup> Zie Betten 1999, p. 2-4; Wadham 2009, p. 57-60; Wade & Forsyth 2009, p. 148-150; Gerards 2010, p. 234 e.v.; Bradley & Ewing 2011, p. 407-409; Latham 2011.

een strijdigheidsverklaring ('declaration of incompatibility') af te geven.<sup>116</sup> Een dergelijke strijdigheidsverklaring geldt als laatste redmiddel ('measure of last resort').<sup>117</sup> De strijdigheidsverklaring heeft volgens art. 4 sub 6 HRA geen effect op de uitkomst in het desbetreffende geschil. Het tast evenmin de geldigheid van de betrokken wetgeving aan. Het is aan het parlement om te besluiten of de wetgeving moet worden aangepast. Deze aanpassing is niet verplicht, maar ligt voor de hand, omdat de wet 'badly wounded' is. Burgers worden als het ware aangemoedigd om de zaak bij het EHRM aan te brengen.<sup>118</sup>

Het is op basis van art. 6 HRA verboden voor 'public authorities' om in strijd met de rechten uit het EVRM te handelen.<sup>119</sup> De definitie van 'public authority' ('any person certain of whose functions are functions of a public nature') is zodanig ruim, dat bijvoorbeeld de politie, ministeries, lokale overheid en het Openbaar Ministerie daaronder vallen. Ook een rechtbank wordt gezien als een 'public authority'. Een rechter mag bij de uitoefening van zijn taken bijvoorbeeld niet in strijd met art. 8 EVRM oordelen.<sup>120</sup> Het parlement is geen 'public authority' in de zin van art. 6 HRA.<sup>121</sup>

Een burger van wie de rechten geschonden worden of mogelijk geschonden gaan worden, kan volgens art. 7 HRA een gerechtelijke procedure tegen de desbetreffende 'public authority' starten. Een klacht over rechtenschending moet binnen één jaar worden gemeld. De rechter is op grond van art. 8 HRA bevoegd om in het geval van een (dreigende) rechtenschending maatregelen te nemen en die bevelen te geven die hij gerechtvaardigd en passend vindt. De uitoefening van die bevoegdheid moet wel binnen zijn constitutionele taakomschrijving passen. Schadevergoeding mag volgens art. 8 sub 2 HRA alleen door de rechter worden toegekend indien hij daartoe bevoegd is.<sup>122</sup>

<sup>116</sup> Art. 4 lid 5 HRA bepaalt dat hiermee de volgende rechtbanken moeten worden verstaan: Supreme Court, the Judicial Committee of the Privy Council, the Courts-Martial Appeal Court, the High Court of Justiciary sitting otherwise than as a trial court or the Court of Session (in Schotland), the High Court or the Court of Appeal (in Engeland, Wales en Noord-Ierland).

<sup>117</sup> Voordat de strijdigheidsverklaring wordt uitgesproken moet volgens art. 5 HRA de regering de mogelijkheid hebben gehad om zich te voegen in de procedure.

<sup>118</sup> Zie Allen & Thompson 2000, p. 566-579; Wadham 2009, p. 8-11 & 52-57 & 102-104; Gerards 2010, p. 235 e.v.; Wade & Forsyth 2009, p. 150-154.

<sup>119</sup> Dit is niet het geval indien de 'public authority' gezien voorschriften uit 'primary legislation' niet anders kan handelen.

<sup>120</sup> Zie Turpin & Tomkins 2007, p. 753-754; Wadham 2009, p. 51 & 65-66; Wade & Forsyth 2009, p. 159-160; Allen & Thompson 2000, p. 554-566.

<sup>121</sup> Zie Wadham 2009, p. 47-49 & 60-65; Wade & Forsyth 2009, p. 154-156; Jurgens & Van Ommeren 2009, p. 69-90; Bradley & Ewing 2011, p. 407-414.

<sup>122</sup> Zie Wadham 2009, p. 88-102.

## 2.5.2 Nationale bescherming van recht op privéleven van art. 8 EVRM

De rechtspraak in Engeland volgt de Europese uitleg van art. 8 EVRM. Wadham stelt over de Engelse interpretatie van de bepaling:

‘Since the introduction of the Human Rights Act domestic judgements concerning Article 8 have generally been in step with Strasbourg, sometimes even going further than the ECtHR. Like the ECtHR, the domestic courts threshold for engaging Article 8 (1) is generally low, as Lord Bingham acknowledged in *London Borough of Harrow v Qazi*. (...) In common with their approach under other articles of the Convention, the domestic courts have on occasion adopted a narrow view of rights protected under Article 8 and a relaxed approach to proportionality under Article (2)’.<sup>123</sup>

Het begrip privéleven wordt in Engeland in navolging van het Europese Hof ruim uitgelegd.<sup>124</sup> Lord Bingham of Cornhill concludeert dat het privéleven reikt tot ‘those features which are integral to a person’s identity or ability to function socially as a person’.<sup>125</sup> Lord Bingham of Cornhill bevestigt ook dat de woning en het privéleven nauw met elkaar verbonden zijn. De woning is de plaats ‘where a person lives and to which he returns and which forms the centre of his existence’.<sup>126</sup>

Een verbod afkomstig van de overheid dat de vrijheid van de burger in zijn woning beperkt (zoals een ‘Anti-Social Behaviour Order’ of een ‘Anti-Social Behaviour Injunction’), wordt aangemerkt als inmenging in het recht op privéleven. Van een schending zal echter geen sprake zijn indien voldaan wordt aan de voorwaarden van art. 8 lid 2 EVRM:

‘There are likely to be Convention challenges against applications for injunctions to restrain anti-social behavior on the basis that they infringe Article 8 or Article 10 ECHR. Clearly, in deciding whether to issue proceeding, the public authority is required to consider whether the taking of the action is necessary in order to achieve one of the objectives set out in Article 8. It is thought that in principle, as long as the public authority considers the impact on the person to be subjected to the injunction and adopts a proportionate response to the problems caused by the behavior, such challenges are unlikely to be successful’.<sup>127</sup>

<sup>123</sup> Wadham 2009, p. 203.

<sup>124</sup> Wadham 2009, p. 206.

<sup>125</sup> *Razgar v Secretary of State for the Home Department* 2004 (UKHL) 27. Zie Wadham 2009, p. 206-207.

<sup>126</sup> *London Borough of Harrow v. Qazi* 2003 (UKHL) 43. Nield & Hopkins constateren (2012, p. 7): ‘The domestic courts have accepted the Strasbourg autonomous meaning of home’. Zie ook Wadham 2009, p. 219-220.

<sup>127</sup> Drabble e.a. 2004, p. 201-202. Vgl. Kummeling 2001, p. 242.

Een besluit dat leidt tot het verlies van de woning wordt door de Engelse rechter als inmenging in het recht op privéleven beschouwd. In 2010 merkt het Supreme Court in de zaak *Pinnock* een besluit dat leidt tot het verlies van een (huur)woning aan als inmenging in het recht op privéleven.<sup>128</sup> In deze zaak gaat het over een overlastveroorzaker die een woning huurt van de lokale overheid. Vanwege woonoverlast verkrijgt de lokale overheid bij de burgerlijke rechter een ‘possession order’, waardoor de overlastveroorzaker moet vertrekken. De overlastveroorzaker stelt dat sprake is van inmenging in zijn recht op privéleven en wil dat de rechter de proportionaliteit van het besluit toetst. De Engelse huurwetgeving staat een proportionaliteitstoetsing echter niet toe, wat volgens de overlastveroorzaker in strijd met art. 8 EVRM is.

Het Supreme Court baseert de uitspraak op Europese jurisprudentie waarin het verlies van de woning als zeer ingrijpende inmenging wordt aangemerkt en komt tot de conclusie dat het op grond van art. 8 EVRM voor de rechtbank mogelijk moet zijn om de proportionaliteit van een ‘possession order’ te toetsen:

‘In the present case there is no question of the jurisprudence of the EurCtHR failing to take into account some principle or cutting across our domestic substantive or procedural law in some fundamental way (...) Therefore, if our law is to be compatible with article 8, where a court is asked to make an order for possession of a person’s home at the suit of a local authority, the court must have the power to assess the proportionality of making the order, and, in making that assessment, to resolve any relevant dispute of fact’.<sup>129</sup>

Het Supreme Court benadrukt dat deze voorwaarde alleen geldt indien de overheid als verhuurder optreedt.<sup>130</sup> Deze uitzondering is in strijd met de Europese jurisprudentie. Het Europese Hof concludeert in *Buckland* dat de rechter de proportionaliteit van elk besluit dat leidt tot het verlies van de woning moet kunnen toetsen, ongeacht of een eventuele verhuurder een particulier dan wel de overheid is.<sup>131</sup>

## 2.6 Conclusie

Het recht op privéleven van een overlastveroorzaker wordt in Nederland, België, Engeland en Wales beschermd door art. 8 EVRM. Art. 10 van de Nederlandse

---

<sup>128</sup> Zie Drabble e.a. 2004, p. 188 e.v.; Bright 2006; Wadham 2009, p. 220; Cowan 2011, p. 389 e.v.; Hunter 2011; Arden & Bates 2011; Latham 2011; Nield & Hopkins 2012, p. 12. Vgl. *Thurrock Borough Council v. West* [2012] EWCA Civ 1435.

<sup>129</sup> Supreme Court 3 november 2010, [2010] UKSC 45, r.o. 49.

<sup>130</sup> Supreme Court 3 november 2010, [2010] UKSC 45, r.o. 50.

<sup>131</sup> Zie EHRM 18 september 2012, nr. 40060/08 (*Buckland t. VK*).

Grondwet en art. 22 van de Belgische Grondwet bieden overlastveroorzakers aanvullende bescherming.

De reikwijdte van de bepalingen die het recht op privéleven beschermen is identiek. Het begrip privéleven wordt door het Europese Hof en door Nederlandse, Belgische en Engelse rechters een ruime inhoud gegeven. De woning behoort naar zijn aard tot het privéleven. Een overheidsbesluit dat gedrag in een woning reguleert, is te kwalificeren als inmenging in het recht op privéleven. Een besluit dat leidt tot het verlies van de woning is te kenmerken als zeer ingrijpende inmenging in het recht op privéleven.

Om het recht op privéleven legitiem te beperken, dient de lokale overheid te voldoen aan de voorwaarden die de beperkingensystematieken van het EVRM en de Nederlandse en Belgische Grondwet stellen.

Art. 8 lid 2 EVRM stelt drie voorwaarden aan legitieme beperking van het recht op privéleven. Ten eerste moet inmenging een wettelijke grondslag hebben, die voldoet aan de eisen van ‘accessibility’ en ‘foreseeability’. Het voldoen aan deze eis levert veelal geen problemen op, omdat het Europese Hof een ruim wetsbegrip hanteert. Ten tweede moet inmenging in het belang van één van de in art. 8 lid 2 EVRM limitatief voorschreven doelen zijn. Deze voorwaarde veroorzaakt door de ruime lezing van de betekenis van die doelen evenmin vaak problemen voor de overheid. Ten derde dient inmenging noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Deze laatste voorwaarde werpt in de praktijk de hoogste drempel op. Er moet een dringende maatschappelijke behoefte (‘pressing social need’) aan het overheidsoptreden zijn. Het overheidsoptreden moet nuttig, relevant en toereikend zijn om het beoogde doel te bereiken. Er mogen geen minder ingrijpende manieren bestaan om hetzelfde doel te bereiken (subsidiariteitsbeginsel). De ernst van inmenging moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het belang van het doel dat wordt nagestreefd (proportionaliteitsbeginsel). Aan de overheid wordt een ruime appreciatiemarge geboden.

In Nederland moet voldaan worden aan zowel de beperkingensystematiek van de Nederlandse Grondwet als de beperkingsvoorwaarden van art. 8 lid 2 EVRM. Er geldt daarom een aanvullende nationaalrechtelijke eis aan de legitieme beperking van het recht op privéleven.

Het recht op privéleven mag volgens art. 10 Gw slechts legitiem beperkt worden, indien voor de beperking een grondslag is te vinden in een (specifieke) wet in formele zin. Deze formalistische beperkingensystematiek heeft tot gevolg dat het recht van art. 10 Gw in beginsel niet legitiem kan worden beperkt door een autonome verordening. De vereiste specifieke wet in formele zin ontbreekt. Er is een aantal mogelijkheden ontwikkeld om aan de strikte beperkingen-

systematiek te ontsnappen. In de jurisprudentie over art. 10 Gw volgen rechters vooralsnog de voorgeschreven formalistische lijn van de Nederlandse beperkingensystematiek.

In België gelden de beperkingsvoorwaarden uit het tweede lid van art. 8 EVRM als zodanig. Art. 22 Gw België stelt een aanvullende formele beperkingsvoorwaarde. Het recht op privéleven van art. 22 Gw België kan alleen legitiem worden beperkt, indien voor inmenging een wettelijke grondslag in een federale wet of decreet of ordonnantie bestaat. Als een decreet of ordonnantie de grondslag voor de beperking vormt, dient het om een ‘welbepaalde aan de decreetgever toegewezen aangelegenheid’ te gaan. Indien de vereiste wettelijke grondslag niet bestaat, is de lokale overheid niet bevoegd om het recht op privéleven te beperken.

De beperkingsvoorwaarde van art. 22 Gw België is onvergelijkbaar met de voorwaarde die art. 10 Gw stelt. In België is weliswaar net als in Nederland vereist dat inmenging in het recht op privéleven zijn grondslag vindt in een wet, maar de Belgische voorwaarde is veel minder streng dan de Nederlandse eis. De wet hoeft niet specifiek gericht te zijn op de beperking van het recht op privéleven.

In Engeland en Wales konden burgers zich tot 1998 bij nationale rechters niet met succes beroepen op de bescherming van art. 8 EVRM. De inwerkingtreding van de Human Rights Act 1998 heeft daar verandering in gebracht. De rechters zijn verplicht de wetgeving zoveel mogelijk verdragsconform te interpreteren. Daarnaast mogen rechtbanken zelf niet in strijd met art. 8 EVRM handelen en zijn zij bevoegd het optreden van een andere ‘public authority’, zoals de lokale overheid, te toetsen aan art. 8 EVRM.

## Hoofdstuk 3 Recht op privéleven omwonenden

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de positieve verplichtingen aan de orde die voortvloeien uit het recht op privéleven van omwonenden van de overlastveroorzaker.<sup>132</sup> De overheid moet zich op grond van deze verplichtingen inspannen om in verhoudingen tussen burgers gestalte te geven aan het recht op privéleven. Zij moet zich actief inzetten om het recht te beschermen tegen *derden-inmenging*.<sup>133</sup> Van derden-inmenging is sprake als het overlastgevend gedrag van een particuliere overlastveroorzaker – de derde – zoveel invloed heeft op het leven van het overlastslachtoffer – de omwonende – dat deze overlast te kenmerken valt als inmenging in het recht op privéleven van het slachtoffer. Derden-inmenging kan volgens het Europese Hof het gevolg zijn van bijvoorbeeld geluid, stank of uitstoot van rook of gas. Indien iemand door de overlast geen ongestoord gebruik kan maken van de voorzieningen van zijn woning, kan volgens het EHRM sprake zijn van een ernstige beperking van het recht van art. 8 EVRM.<sup>134</sup>

De in dit hoofdstuk te beantwoorden vraag luidt als volgt:

Wanneer is woonoverlast zo ernstig dat een lokale overheid op grond van haar positieve verplichtingen voortvloeiend uit het recht op privéleven van omwonenden verplicht is die woonoverlast aan te pakken?

---

<sup>132</sup> Janssen merkt terecht op dat het Europese Hof de positieve verplichtingen soms afleidt uit het recht op privéleven en soms uit het recht op respect voor de woning. Hij stelt voor om de positieve verplichting af te leiden uit het recht op privéleven van art. 8 EVRM en niet uit het recht op respect voor de woning. Het laatstgenoemde recht ziet meer op bescherming tegen het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner. Zie EHRM 9 juni 2005, *EHRC* 2005, 80 m. nt. H.L. Janssen. Zie ook Buyse 2008, p. 62-63. Zie over positieve verplichtingen die voortvloeien uit art. 2 en 3 EVRM onder meer Lawson 2001; Barkhuysen & Van Emmerik 2003; Vellinga-Schootstra & Vellinga 2008.

<sup>133</sup> Zie Vlemminx 2002, p. 55-60; De Hert 2004, p. 715. Velaers (2007, p. 132-141) stelt dat in sommige gevallen van de overheid mag worden verwacht dat zij inbreuken op grondrechten door privépersonen voorkomt, dat de overheid deze inbreuk niet mede mogelijk maakt en dat een sanctie volgt in het geval de inbreuk toch voorkomt. Zie ook Forder 1992; Akandji-Kombe 2007, p. 7-20; Harris e.a. 2009, p. 18-21 & 342-343; Popović 2011, p. 187 e.v. Vgl. EHRM 13 december 2012, *EHRC* 2013, 77 m. nt. M.K.G. Tjepkema (Flamenbaum e.a. t. Frankrijk).

<sup>134</sup> Zie o.a. EHRM 2 november 2006, *AB* 2008, 23 m. nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, r.o. 76 (Giacomelli t. Italië).

De beantwoording valt uiteen in drie deelvragen:

- a) Onder welke voorwaarden merkt het Europese Hof woonoverlast aan als derden-inmenging in het recht op privéleven van een omwonende?
- b) Onder welke voorwaarden merkt het Europese Hof nalatig/gebrekkig overheidsoptreden tegen derden-inmenging aan als schending van het recht op privéleven van een omwonende?
- c) Hoe werken de Europese voorwaarden door in de Nederlandse, Belgische en Engelse jurisprudentie?

Allereerst komt aan bod onder welke voorwaarden overlast door het Europese Hof wordt aangemerkt als derden-inmenging in het recht op privéleven (3.2). Vervolgens onderzoek ik onder welke voorwaarden het gebrek aan overheidsoptreden tegen derden-inmenging leidt tot een schending van het recht op privéleven van de omwonenden (3.3). Ten slotte wordt onderzocht welke rol de positieve verplichtingen spelen in de Nederlandse, Belgische en Engelse jurisprudentie (3.4).

### 3.2 Derden-inmenging in recht op privéleven bij woonoverlast

In deze paragraaf analyseer ik welke voorwaarden het Europese Hof hanteert om te bepalen of overlast leidt tot derden-inmenging in het recht op privéleven van omwonenden. Derden-inmenging is een *conditio sine qua non* voor de conclusie dat de overheid positieve verplichtingen voortvloeiend uit art. 8 EVRM niet nakomt.<sup>135</sup>

Het Europese Hof heeft twee voorwaarden ontwikkeld om te bepalen of overlast als derden-inmenging moet worden aangemerkt.<sup>136</sup> Ten eerste moet de overlast een direct effect hebben op het privéleven van de omwonende. Ten tweede dient het te gaan om ernstige overlast.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Het Europese Hof onderscheidt inmenging niet altijd scherp van schending bij positieve verplichtingen, zo tonen Gerards en Senden (2009) overtuigend aan. Zie ook Gerards 2012.

<sup>136</sup> Zie Staelens 2004a, p. 226-227; McManus 2005, p. 575 & 586; McManus 2008, p. 519; de annotatie van Bos bij EHRM 20 mei 2010, *TMA* 2010-4 (Oluić t. Kroatië); de annotatie van Leijten bij EHRM 3 juli 2007, *EHRC* 2012, 206. Zie ook ECRM 15 juli 1980, nr. 7889/77 (Arrondelle t. Verenigd Koninkrijk); ECRM 16 oktober 1985, nr. 9310/81 (Baggs t. Verenigd Koninkrijk); ECRM 16 juli 1986, nr. 9310/81 (Rayner t. Verenigd Koninkrijk); ECRM 18 januari 1989, nr. 12816/87 (Vearncombe e.a. t. Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland); ECRM 13 maart 1989, nr. 12671/87 (G.A. t. Zweden).

<sup>137</sup> Zie ook Brems 2001; Barkhuysen & Van Emmerik 2003; Vuye 2003, p. 490-493; Barkhuysen & Van Emmerik 2004; Kuijer & Schukking 2006; Akandji-Kombe 2007, p. 45-48; Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 39; Kenna 2008; Moreham 2008; Verhey 2009; Harris e.a. 2009, p. 390-392; Gerards 2011b, p. 15.



Verreweg de meeste rechtspraak over deze voorwaarden gaat over milieuvervuiling en overlast veroorzaakt door industriële activiteiten van particulieren.<sup>138</sup> In eerste instantie lijken deze zaken weinig van doen te hebben met door burenen veroorzaakte woonoverlast. Toch kunnen de criteria uit deze jurisprudentie worden gebruikt bij de beoordeling of woonoverlast als derden-inmenging kan worden bestempeld. In recente jurisprudentie over woonoverlast past het Europese Hof dezelfde beoordelingsmaatstaf toe als in de zaken over industriële activiteiten.

### 3.2.1 Derden-inmenging en milieuvervuiling of industriële overlast

#### 3.2.1.1 Voorwaarde I: *direct effect*

De eerste voorwaarde voor derden-inmenging is dat overlast het recht van art. 8 EVRM van de klager direct raakt. De overlast moet een ‘direct effect’ hebben op het privéleven van de klagende omwonende.<sup>139</sup>

Deze voorwaarde speelt in *Kyrtatos*. Het Europese Hof buigt zich over een klacht over de bouw van een vakantiecomplex die leidt tot schade aan flora en fauna van het natuurgebied. Het Europese Hof stelt dat ernstige milieuschade in beginsel kan leiden tot derden-inmenging, maar dat art. 8 EVRM geen algemeen recht tot bescherming van het milieu impliceert. De schade aan flora en fauna raakt volgens het Europese Hof niet direct het recht van de klager:

‘In the present case, even assuming that the environment has been severely damaged by the urban development of the area, the applicants have not brought forward any convincing arguments showing that the alleged damage to the birds and other protected species living in the swamp was of such a nature as to directly affect their own rights under Article 8 § 1 of the Convention’.<sup>140</sup>

In *Atanasov* werkt het Europese Hof de voorwaarde uit. Bij het vaststellen of sprake is van een direct effect weegt het Europese Hof de afstand tussen klagers woning en de bron van de overlast of milieuvervuiling mee. Er bestaat minder kans op direct effect als de afstand tot de bron toeneemt.<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> Zie Boyle 2012.

<sup>139</sup> Zie o.a. EHRM 10 januari 2012, *TMA* 2012, 3 m. nt. A.W. Bos, *NJCM* 2012, nr. 4 m. nt. A.E.M. Leijten, p. 421; EHRM 14 februari 2012, nr. 31965/07, r.o. 187-192 (Hardy & Maile t. VK). Zie ook de annotatie van Leijten bij EHRM 3 juli 2012, *EHRC* 2012, 206.

<sup>140</sup> Zie EHRM 22 mei 2003, *AB* 2004, 172 m. nt. T. Barkhuysen, *EHRC* 2003, 57 m. nt. H.L. Janssen, r.o. 53 (*Kyrtatos t. Griekenland*).

<sup>141</sup> Zie EHRM 2 december 2010, *EHRC* 2011, 34 m. nt. A.E.M. Leijten (*Atanasov t. Bulgarije*).

De precieze betekenis van het criterium is onduidelijk, omdat het criterium niet in veel zaken een rol van betekenis speelt.<sup>142</sup> Het lijkt in ieder geval zeker dat de voorwaarde een dam opwerpt voor een *actio popularis* (of *actio naturalis*), waardoor het bijvoorbeeld voor milieuorganisaties onmogelijk wordt gemaakt om op grond van art. 8 EVRM vervuiling te bevechten.<sup>143</sup>

In het geval van een klacht over woonoverlast zal deze factor waarschijnlijk geen barrière voor een slachtoffer van woonoverlast vormen. In veel gevallen zal hij naast de bron van overlast wonen (veelal de burens) en opkomen voor zijn eigen recht. Een omwonende zal veelal direct geraakt worden in zijn recht op privéleven door de derde veroorzaakte woonoverlast.

### 3.2.1.2 Voorwaarde II: ernstige overlast

De tweede voorwaarde voor derden-inmenging is dat de overlast voldoende ernstig is.<sup>144</sup> In *Fadeyeva* werkt het Europese Hof de betekenis van deze voorwaarde uit. Het niveau van ernst moet per geval beoordeeld worden en is afhankelijk van de omstandigheden van de specifieke casus. Het Europese Hof betreft bij de beoordeling de intensiteit, de duur, de fysieke en mentale effecten van de overlast en de algemene context van de leefomgeving. Er is geen sprake van derden-inmenging als de milieuvervuiling of overlast verwaarloosbaar is in vergelijking met andere (milieu)gevaars in het moderne stadsleven.<sup>145</sup>

Er is niet per definitie sprake van derden-inmenging als de overlast gepaard gaat met een overtreding van het nationale recht. In *Mileva* overweegt het Europese Hof bijvoorbeeld dat overlast die het gevolg is van een illegale verbouwing niet zonder meer als derden-inmenging moet worden aangemerkt.<sup>146</sup> Desalniettemin kan een overtreding van nationaal recht een aanwijzing zijn dat de overlast een voldoende niveau van ernst heeft bereikt om te gelden als derden-inmenging.<sup>147</sup>

Gezondheidsschade van de omwonende als gevolg van de overlast is eveneens een indicatie dat de overlast voldoende ernstig is om als derden-

<sup>142</sup> Zie de kritische annotatie van Janssen bij EHRM 22 mei 2003, *EHRC* 2003, 57 (Kyrtatos t. Griekenland): ‘De directe link is tot dusverre het enige instrument dat het Hof bij de vaststelling van de reikwijdte van art. 8 EVRM heeft gehanteerd. Het laat tot dusverre echter geen transparante en verfijnde afstemming op de merites van de zaak toe’.

<sup>143</sup> Aldus Barkhuysen bij EHRM 22 mei 2003, *AB* 2004, 172 (Kyrtatos t. Griekenland).

<sup>144</sup> Zie Barkhuysen bij EHRM 22 mei 2003, *AB* 2004, 172 (Kyrtatos t. Griekenland); Barkhuysen & Van Emmerik bij EHRM 9 november 2010, *AB* 2012, 16 (Deés t. Hongarije).

<sup>145</sup> Zie EHRM 9 juni 2005, *EHRC* 2005, 80 m. nt. H.L. Janssen, r.o. 68-70 (Fadeyeva t. Rusland) EHRM 9 juni 2005, *EHRC* 2005, 80 m. nt. H.L. Janssen, r.o. 68-70 (Fadeyeva t. Rusland).

<sup>146</sup> Zie EHRM 25 november 2010, *EHRC* 2011, 12 (Mileva e.a. t. Bulgarije).

<sup>147</sup> Vgl. Barkhuysen bij EHRM 16 november 2004, *AB* 2004, 453 (Moreno Gomez t. Spanje); EHRM 20 mei 2010, *AB* 2011, 1 m. nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *TMA* 2010-4, m. nt. A.W. Bos (Oluić t. Kroatië).

innemging te gelden.<sup>148</sup> Het is echter geen *conditio sine que non* van derden-innemging. De achteruitgang van de kwaliteit van leven als gevolg van overlast zonder dat zich gezondheidsschade voordoet, kan eveneens wijzen op het bestaan van derden-innemging. Het Europese Hof concludeert in *López Ostra*:

‘Naturally, severe environmental pollution may affect individuals’ well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely, without, however, seriously endangering their health’.<sup>149</sup>

In een reeks van uitspraken komt het Europese Hof tot de conclusie dat sprake is van derden-innemging, omdat milieuvervuiling of overlast de kwaliteit van leven van omwonenden negatief beïnvloedt. In *Guerra* leidt de uitstoot van giftige gassen door een fabriek tot derden-innemging.<sup>150</sup> In *Hatton* wordt het veroorzaken van geluidsoverlast door vliegverkeer als derden-innemging aangemerkt.<sup>151</sup> In *Moreno Gomez* is sprake van derden-innemging, omdat horeca jarenlang veel ernstige geluidsoverlast veroorzaken.<sup>152</sup> In *Ttar* leidt de exploitatie van een goudmijn tot vervuiling van de leefomgeving en daarom tot derden-innemging.<sup>153</sup> In *Deés* merkt het Europese Hof geluids-, trillings- en stankoverlast veroorzaakt door verkeer aan als derden-innemging.<sup>154</sup> In *Dubetska* verontreinigt een kolenmijn de leefomgeving zodanig dat volgens het Europese Hof sprake is van derden-innemging.<sup>155</sup> In *Zammit Maempel* heeft geluidsoverlast veroorzaakt door vuurwerk een zodanig negatief effect op de fysieke en psychologische gesteldheid van omwonenden dat dit tot derden-innemging leidt.<sup>156</sup>

<sup>148</sup> Zie de annotatie van Peeters bij EHRM 21 juli 2009, *EHRC* 2009, 117 (Kania t. Polen).

<sup>149</sup> EHRM 9 december 1994, r.o. 47-51 (*López Ostra* t. Spanje).

<sup>150</sup> EHRM 19 februari 1998, r.o. 57, *NJ* 1999, 690 m. nt. E.J. Dommering (*Guerra* t. Italië).

<sup>151</sup> Zie EHRM 8 juli 2003, *AB* 2003, 445 m. nt. Woltjer, r.o. 118 (*Hatton* t. VK II). Vgl. EHRM 6 oktober 2009, *RvdW* 2010, 289; EHRM 13 december 2012, *EHRC* 2013, 77 m. nt. M.K.G. Tjepkema (*Flamenbaum* e.a. t. Frankrijk).

<sup>152</sup> Zie EHRM 16 november 2004, *AB* 2004, 453 m. nt. T. Barkhuysen, r.o. 53 (*Moreno Gomez* t. Spanje). Zie ook EHRM 10 november 2004, r.o. 113-114 (*Taşkın* t. Turkije); EHRM 6 september 2005 (*Ruano Morcuende* t. Spanje).

<sup>153</sup> Zie EHRM 29 januari 2009, *AB* 2009, 285 m. nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *EHRC* 2009, 40 m. nt. M. Peeters (*Ttar* t. Roemenië).

<sup>154</sup> Zie EHRM 9 november 2010, *EHRC* 2011, 10 m. nt. R. van de Westelaken, *AB* 2012, 16 m. nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik (*Deés* t. Hongarije). Zie ook EHRM 21 juli 2011, *EHRC* 2011, 138 (*Grimkovskaya* t. Oekraïne). Vgl. EHRM 28 juni 2011, r.o. 33-41 (*Marchiş* t. Roemenië). Zie ook EHRM 30 maart 2010, nr. 19234/04 (*Bacila* t. Roemenië); EHRM 3 mei 2011, nr. 6854/07 (*Apanasewicz* t. Polen); EHRM 28 februari 2012, *EHRC* 2012, 105, *JB* 2012, 120 m. nt. D.G.J. Sanderink (*Kolyadenko* e.a. t. Rusland).

<sup>155</sup> Zie EHRM 10 februari 2011, r.o. 105-119 (*Dubetska* e.a. t. Oekraïne).

<sup>156</sup> Zie EHRM 22 november 2011, *EHRC* 2012, 41 m. nt. Ramnewash-Oemrawsinh, r.o. 36-38 (*Zammit Maempel* t. Malta).

Het is ingewikkeld om de gezondheidsschade of achteruitgang van de kwaliteit van leven aan te tonen.<sup>157</sup> Het Europese Hof benadrukt in *Ledyayeva* dat het veelal onmogelijk is om het effect van vervuiling op het gezondheidsniveau en de kwaliteit van leven vast te stellen:

‘However, it is often impossible to quantify its effects in each individual case, and distinguish them from the influence of other relevant factors, such as age, profession etc. The same concerns possible worsening of the quality of life caused by the industrial pollution. The “quality of life” is a very subjective characteristic which hardly lends itself to a precise definition’.<sup>158</sup>

Het Europese Hof baseert zijn oordeel op de bevindingen van nationale rechtbanken en autoriteiten, tenzij deze overduidelijk inconsistent of tegenstrijdig zijn.

De ernst van de overlast moet de klager onderbouwen met bewijsmiddelen, als een medisch dossier of een rapportage van geluidsmetingen.<sup>159</sup> Er zijn meerdere voorbeelden waarin de omwonenden niet slagen om de ernst aan te tonen. In *Atanasov* lukt het de klager bijvoorbeeld niet om aan te tonen dat het opslaan van afvalslib leidt tot derden-inmenging, omdat hij geen bewijs heeft voor directe gezondheidsschade.<sup>160</sup> In *Kania* slagen de omwonenden van een industrieel bedrijf er niet in om te bewijzen dat sprake is van ernstige

<sup>157</sup> Zie de annotatie van Van de Westelaken bij EHRM 9 november 2010, *EHRC* 2011, 10 (Deés t. Hongarije); de annotatie van Peeters bij EHRM 21 juli 2009, *EHRC* 2009, 117 (Kania t. Polen); Bos bij EHRM 10 januari 2012, *TMA* 2012, 3. Vgl. Gerards 2011b, p. 15.

<sup>158</sup> Zie EHRM 26 oktober 2006, r.o. 90 & 97 (*Ledyayeva* e.a. t. Rusland). Zie ook EHRM 2 november 2006, *AB* 2008, 23 m. nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik (Giacomelli t. Italië). Zie ook EHRM 7 april 2009, *EHRC* 2009, 71 m. nt. G. de Jonge, r.o. 62-76 (Brânduse t. Roemenië). In *Ledyayeva* werkt het Europese Hof de criteria uit met een ‘informed choice’-voorwaarde. Het feit dat klagers bij het betrekken van de woning wisten van de overlast of de woning hadden kunnen weigeren of verlaten, kan leiden tot de conclusie dat er geen sprake is van derden-inmenging. Zie EHRM 26 oktober 2006, r.o. 97 (*Ledyayeva* e.a. t. Rusland). Vgl. de annotatie van Bos bij EHRM 20 mei 2010, *TMA* 2010-4 (Oluić t. Kroatië).

<sup>159</sup> Al is het Europese Hof in sommige zaken toeschietelijker. In *Grimkovskaya* heeft de klager bijvoorbeeld volgens het Europese Hof niet overtuigend aangetoond dat sprake is van ernstige geluidsoverlast. Het lukt hem ook niet om aan te tonen dat de overlast gezondheidsschade veroorzaakt. Er zijn geen geluidsmetingen verricht en de medische dossiers tonen geen oorzakelijk verband tussen gezondheidsschade en overlast aan. Toch is door de omstandigheden van het geval sprake van derden-inmenging. De autoweg naast de woning is zwaar beschadigd en in één uur razen meer dan honderd vervuilende auto’s langs de woning van de klager: ‘It is not implausible in the circumstances that the applicant was regularly disturbed by noise and vibration, at least to some extent’. Zie bijvoorbeeld EHRM 21 juli 2011, *EHRC* 2011, 138 (*Grimkovskaya* t. Oekraïne).

<sup>160</sup> Zie EHRM 2 december 2010, *EHRC* 2011, 34 m. nt. A.E.M. Leijten (*Atanasov* t. Bulgarije).

geluidsoverlast. Zij leveren onvoldoende bewijsmiddelen (medische dossiers) aan om de ernst van de overlast aan te tonen.<sup>161</sup>

Bij de beoordeling van geluidsoverlast hanteert het Europese Hof objectieve criteria. In *Fägerskiöld* worden de geluidsnormen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) als maatstaf gebruikt. Geluidsoverlast is te kwalificeren als derden-inmenging, indien sprake is van gemiddelde waarden vanaf 50 tot 55 dB overdag en 's nachts buiten 45 dB (gevelbelasting) en binnenshuis 30 dB.<sup>162</sup>

Het Europese Hof vereist dat de klager in de (nationale) procedure de ernst van de geluidsoverlast onderbouwt met rapportages van geluidsmetingen. In *Borysiewicz* toont de klager bijvoorbeeld onvoldoende aan dat een naast haar woning gelegen naaiatelier ernstige geluidsoverlast veroorzaakt. Klaagster heeft geen (betrouwbare) geluidsmetingen en medische gegevens aangeleverd in de nationale en Europese procedure.<sup>163</sup>

Van de strenge bewijsverplichting voor de klager wijkt het Europese Hof in een aantal zaken af. In *Moreno Gomez* acht het Europese Hof het bijvoorbeeld te formalistisch om van de klaagster te vereisen dat zij bewijs levert dat het wettelijk voorgeschreven geluidsniveau in haar woning wordt overschreden. De overheid heeft meerdere keren toegegeven dat het wettelijk toegestane geluidsniveau wordt overschreden.<sup>164</sup> In *Grimkovskaya* zijn eveneens geen (goede) geluidsmetingen verricht, maar leidt het Hof uit de feitelijke omstandigheden af dat sprake is van derden-inmenging.<sup>165</sup>

### 3.2.2 Derden-inmenging en woonoverlast

Woonoverlast kan leiden tot derden-inmenging in het recht op privéleven van omwonenden van de overlastveroorzaker.<sup>166</sup> Er is een aantal Europese uitspraken waarin het niet gaat om industriële overlast of milieuvervuiling, maar

<sup>161</sup> Zie EHRM 21 juli 2009, *EHRC* 2009, 117 m. nt. M. Peeters, r.o. 100 (Kania t. Polen) Zie ook EHRM 18 maart 2008 (Furlepa t. Polen); EHRM 1 juli 2008, *EHRC* 2008, 121 (Borysiewicz t. Polen); EHRM 29 april 2008, nr. 6817/04 (Walkuska t. Polen); de annotatie van Van de Westelaken bij EHRM 9 november 2010, *EHRC* 2011, 10 (Deës t. Hongarije); EHRM 15 november 2011, r.o. 63-70 (Darkowska e.a. t. Polen); EHRM 3 juli 2012, *EHRC* 2012, 206 m. nt. A.E.M. Leijten.

<sup>162</sup> Zie EHRM 26 februari 2008, *AB* 2008, 225 m. nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *EHRC* 2008, 85 m. nt. C. Backes (Fägerskiöld t. Zweden).

<sup>163</sup> Zie ook EHRM 1 juli 2008, *EHRC* 2008, 121 (Borysiewicz t. Polen). Zie ook EHRM 18 maart 2008 (Furlepa t. Polen).

<sup>164</sup> Zie EHRM 16 november 2004, *AB* 2004, 453 m. nt. T. Barkhuysen (Moreno Gomez t. Spanje).

<sup>165</sup> Zie EHRM 21 juli 2011, *EHRC* 2011, 138 (Grimkovskaya t. Oekraïne). Zie ook EHRM 25 november 2010, *EHRC* 2011, 12 (Mileva e.a. t. Bulgarije).

<sup>166</sup> Brouwer & Schilder (2009, p. 62) leiden uit de Europese jurisprudentie af dat indien 'bewoners in een bepaalde wijk ernstig lijden onder gedragingen van bedrijven of andere burgers, de (gemeentelijke) overheid de verplichting heeft maatregelen te nemen ter bescherming van het woongenot'.

om overlast veroorzaakt door kleinschalige (bedrijfsmatige) activiteiten in de woonomgeving.

In *Moreno Gomez* leidt geluidhinder veroorzaakt door horecagelegenheden volgens het Europese Hof tot derden-inmenging.<sup>167</sup> In *Oluić* gaat het om soortgelijke overlast. In deze zaak merkt het Europese Hof geluidsoverlast veroorzaakt door een naast een woning gelegen café aan als derden-inmenging. De geluidsoverlast overschrijdt al jaren lang de nationale en internationale (WHO) geluidsnormen.<sup>168</sup>

Een voor dit onderzoek interessante zaak is *Mileva*. De bewoners van een flatgebouw ondervinden overlast van andere appartementsgerechtigden. In het eerste buurappartement is een kantoor gevestigd, een tweede appartement huisvest een speelhal en het derde appartement herbergt een computerclub. Het Europese Hof concludeert dat er geen derden-inmenging wordt veroorzaakt door de geluidsoverlast van het kantoor (kantoorapparatuur, medewerkers- en bezoekersgeluiden) en de speelhal. Deze overlast overschrijdt niet het normale geluidsniveau van een moderne stad. Van derden-inmenging is wel sprake bij de overlast veroorzaakt door de computerclub. In het appartement staan vijftig computers die veel lawaai in en buiten het gebouw veroorzaken. De computerclub is al vier jaar lang, zeven dagen per week en 24 uren per dag open en trekt veel bezoek. Hoewel de klaagsters geen precieze rapportages van geluidsmetingen hebben, merkt het Europese Hof de overlast toch als zodanig ernstig aan dat gesproken moet worden van derden-inmenging.<sup>169</sup>

Woonoverlast zal niet altijd leiden tot derden-inmenging.<sup>170</sup> Het Europese Hof verlangt een hoog tolerantieniveau van moderne stadsburgers.<sup>171</sup> Er is een aantal

---

<sup>167</sup> Zie EHRM 16 november 2004, *AB* 2004, 453 m. nt. T. Barkhuysen (*Moreno Gomez* t. Spanje).

<sup>168</sup> Zie EHRM 20 mei 2010, *AB* 2011, 1 m. nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *TMA* 2010-4, m. nt. A.W. Bos (*Oluić* t. Kroatië).

<sup>169</sup> Zie EHRM 25 november 2010, *EHRC* 2011, 12 (*Mileva* e.a. t. Bulgarije).

<sup>170</sup> Leijten bepleit dat het Europese Hof hoge drempels moet stellen in overlastkwesties: 'In het algemeen lijkt het mij wenselijk dat wanneer de overlast niet een minimale mate van ernst bereikt, het Hof überhaupt niet tot toetsing overgaat maar de zaak niet-ontvankelijk verklaart. Juist op die manier kan het paal en perk stellen aan het aantal overlastgerelateerde klachten en ervoor zorgen dat het zich slechts met bestemmingsplannen en ander lokaal beleid hoeft in te laten wanneer de kwestie mensenrechtelijke proporties aanneemt (...) In zaken als de onderhavige, waarin het probleem relatief klein, en de eigen verantwoordelijkheid aanzienlijk is, lijkt een strikte toepassing van drempelwaarden mij echter zeer op zijn plaats'. Zie EHRM 3 juli 2012, *EHRC* 2012, 206 m. nt. A.E.M. Leijten.

<sup>171</sup> McManus (2005, p. 583-584) werpt de vraag op wat dan precies getolereerd moet worden in een moderne stad. Hij vraagt zich af of bijvoorbeeld geluidsoverlast in een appartementengebouw als gevolg van het lopen over laminaatvloeren door burens bij het moderne stadleven hoort.

uitspraken waarin het Europese Hof woonoverlast niet als derden-inmenging beschouwt, omdat de overlast niet ernstig genoeg is.

In *Galev* gaat het om overlast veroorzaakt door een tandartskliniek in een appartementencomplex. De omwonenden betogen dat stank- en geluidsoverlast en het gezondheidsgevaar van de constante stroom van zieke bezoekers tot derden-inmenging leidt. Volgens het Europese Hof is de overlast niet ernstig genoeg om te kunnen spreken van derden-inmenging. De overlast komt volgens het Europese Hof niet boven het gebruikelijke niveau van lawaai in een appartementencomplex in een moderne stad. De overlast vindt alleen tijdens kantooruren plaats en er zijn geen rapportages van geluidsmetingen of bewijs van gezondheidsschade.<sup>172</sup>

In *Darkowska* leidt de woonoverlast evenmin tot derden-inmenging. In deze zaak klagen burens over stank- en rookoverlast veroorzaakt door de illegaal geplaatste kachel van de buurman. Zij stellen dat de kachel bovendien een gevaarlijke hoeveelheid koolmonoxide uitstoot. Volgens het Europese Hof is er geen sprake van derden-inmenging. De klagers hebben in de nationale en Europese procedures niet aangetoond dat sprake is van ernstige overlast en bovenmatige uitstoot van koolmonoxide.<sup>173</sup>

Er is sneller sprake van derden-inmenging als de woonoverlast gepaard gaat met geweld. In *Surugiu* valt een buurfamilie een man gedurende vijf jaren dusdanig lastig op zijn eigen land. De familie betreedt zonder toestemming zijn land, oogst daar het gras en stort karladingen mest op het erf. Daarnaast beledigt en bedreigt de familie de man met een stok. Uiteindelijk ontzegt de familie de man de toegang tot de woning en dwingt hem te verhuizen. Het Europese Hof kwalificeert de gedragingen van de familie als derden-inmenging.<sup>174</sup>

In *Jankovic* gaat het eveneens over een gewelddadig burencollict. Klaagster bewoont een kamer in een flat en wordt bedreigd en aangevallen door de burens. Het Europese Hof merkt de bedreiging en aanval aan als derden-inmenging in het recht van klaagster.<sup>175</sup>

Het geweld moet ernstig zijn om tot derden-inmenging te kunnen leiden. Niet elke vorm van geweld valt te kwalificeren als derden-inmenging, zo blijkt uit *Tonchev*. In deze zaak raakt een kleuter (licht) gewond, nadat de buurman een stoeptegél naar het hoofd van het kind gooit. De ouders van het kind stellen dat art. 8 EVRM geschonden is, omdat de overheid niet optreedt tegen de

---

<sup>172</sup> Zie EHRM 29 september 2009 (*Galev* e.a. t. Bulgarije).

<sup>173</sup> Zie EHRM 15 november 2011, r.o. 63-70 (*Darkowska* e.a. t. Polen).

<sup>174</sup> Zie EHRM 20 april 2004 (*Surugiu* t. Roemenië). Zie ook EHRM 12 juli 2005 (*Moldovan* e.a. t. Roemenië); EHRM 22 februari 2005 (*Novoseletskiy* t. Oekraïne).

<sup>175</sup> Zie EHRM 5 maart 2009, *EHRC* 2009, 61 m. nt. J. van der Velde, r.o. 50-59 (*Jankovic* t. Kroatië).



buurman. Volgens het Europese Hof is geen sprake van derden-inmenging, omdat de mishandeling van de kleuter niet ernstig genoeg is.<sup>176</sup>

### 3.3 Schending van recht op privéleven door gebrekkig optreden tegen woonoverlast

Indien het Europese Hof tot de conclusie komt dat de overlast als derden-inmenging moet worden aangemerkt, komt de vraag aan de orde of het gebrekkige overheidsoptreden tegen de overlast leidt tot een schending van art. 8 EVRM. Het Europese Hof onderzoekt bij de beoordeling of sprake is van een redelijk evenwicht ('fair balance') tussen het individuele belang van de klager om zoveel mogelijk van de derden-inmenging gevrijwaard te blijven en het belang van de gemeenschap bij de overlastveroorzakende activiteiten. De slachtoffers van de overlast mogen niet een te zware last dragen in het belang van de rest van de samenleving ('disproportionate individual burdens' of 'a heavy burden on behalf of the rest of the community'). Bij de beoordeling kent het Europese Hof de overheid een ruime appreciatiemarge toe, waardoor het de overheid in beginsel vrij staat om te bepalen welke middelen zij inzet om een *fair balance* te bereiken.<sup>177</sup>

Bij de beoordeling is een onderscheid te maken tussen de toetsing van de besluitvormingsprocedure en de toetsing van de materiële afwegingen die de overheid heeft gemaakt. Het Europese Hof toetst eerst of er voldoende procedurele waarborgen aan de omwonenden geboden zijn en vermijdt zo volgens Barkhuysen en Van Emmerik 'steeds vaker een materieel oordeel over een schending' te geven.<sup>178</sup>

De besluitvormingsprocedure moet volgens het Europese Hof *fair* zijn. In *Guerra* is sprake van een schending, omdat de informatievoorziening aan omwonenden van een vervuilende fabriek niet op orde is.<sup>179</sup> In *Hatton* onderzoekt het Europese Hof of het overheidsoptreden tegen toenemende overlast veroorzaakt door luchtverkeer tot schending van art. 8 EVRM leidt. De

---

<sup>176</sup> Zie EHRM 19 november 2009, *EHRC* 2010, 12 m. nt. R. van de Westelaken (Tonchev t. Bulgarije).

<sup>177</sup> Zie Hyam 2003; De Hert 2004, p. 721-722; Stallworthy 2009. In de literatuur wordt voortdurend kritiek geleverd op de (ruime) beoordelingsmarge die de overheid door het Europese Hof veelal wordt geboden. Zie Brems 2001; Vuye 2003, p. 501-502; Kavanaugh 2006. Vgl. Lawson 1995a; Lawson 1995b.

<sup>178</sup> Zie annotatie van Barkhuysen & Van Emmerik bij EHRM 29 januari 2009, *AB* 2009, 285, *EHRC* 2009, 40 m. nt. M. Peeters (Ttar t. Roemenië). Zie ook de annotatie van Barkhuysen & Van Emmerik bij EHRM 2 november 2006, *AB* 2008, 23 (Giacomelli t. Italië); de annotatie van Barkhuysen & Van Emmerik bij EHRM 9 november 2010, *AB* 2012, 16 (Deés t. Hongarije).

<sup>179</sup> EHRM 19 februari 1998, *NJ* 1999, 690 m. nt. E.J. Dommering (*Guerra* t. Italië).



Grote Kamer van het Europese Hof stelt dat bij de beoordeling alle procedurele aspecten onderzocht moeten worden. Het Europese Hof onderzoekt het type beleid of besluit dat in de zaak centraal staat, de mate waarin tijdens de procedure rekening is gehouden met de zienswijzen van de klager en andere betrokkenen en de overige geboden procedurele waarborgen. Om een redelijk evenwicht te bereiken tussen de betrokken individuele en algemene belangen moet de overheid volgens het Europese Hof zorgvuldig onderzoek naar de belangen verrichten. In deze zaak concludeert het Europese Hof dat niet kan worden aangenomen dat, mede gezien de ruime appreciatiemarge van de overheid, geen ‘fair balance’ is bereikt.<sup>180</sup>

Het Europese Hof concludeert in *Mileva* dat de overheid onvoldoende heeft opgetreden tegen geluidsoverlast veroorzaakt door een computerclub. Het Europese Hof is in deze zaak terughoudend met de toetsing van materiële aspecten van de zaak: het is volgens het Hof niet zijn taak om te bepalen wat de overheid had moeten doen tegen de overlast. De procedurele toetsing is wederom indringender. Het Hof onderzoekt of de overlast met gepaste zorgvuldigheid (‘due diligence’) tegemoet is getreden en de tegenstrijdige belangen in ogenschouw zijn genomen. Dat is niet het geval, waardoor sprake is van een schending.<sup>181</sup>

In *Dubetska* (vervuilende kolenmijn) vormt de procedurele toets eveneens de hoofdmoot. Het EHRM onderzoekt of de besluitvormingsprocedure *fair* is verlopen. De overheid moet voldoende onderzoek hebben verricht naar de overlast en vervuiling, de klager moet hebben kunnen bijdragen in de besluitvorming en de overheidsbesluiten moeten doeltreffend aangevochten kunnen worden. Bovendien mag de besluitvorming niet ongerechtvaardigd lang duren.<sup>182</sup>

Het Europese Hof onderzoekt in *Grimkovskaya* (overlast door verkeer) of de overheid voldoende bewijs heeft aangeleverd om een situatie te rechtvaardigen waarin de klager een zware last ten behoeve van de rest van de samenleving moet dragen. Bij deze materiële toets komt de overheid een ruime appreciatiemarge toe, waardoor het Hof geen reden ziet om de beslissing om doorgaand verkeer toe te staan op deze autoweg te heroverwegen. Toch komt het Hof bij de procedurele toets tot de conclusie dat er geen redelijk evenwicht is bereikt, omdat de klager geen zienswijze heeft kunnen indienen. Daarnaast heeft de overheid te lang gewacht met de bestrijding van de overlast. Ten slotte heeft

---

<sup>180</sup> Zie EHRM 8 juli 2003, *AB* 2003, 445 m. nt. Woltjer r.o. 96-104 & 118-129 (Hatton t. VK II). Vgl. de *joint dissenting opinion* van rechter Costa e.a. bij de uitspraak. Zie ook Brems 2001; Brems 2003; Staelens 2004a; Drupsteen 2009; EHRM 2 oktober 2001 (Hatton I t. VK). Vgl. EHRM 6 oktober 2009, *RvdW* 2010, 289 (Allen e.a. t. VK).

<sup>181</sup> Zie EHRM 25 november 2010, *EHRC* 2011, 12 (Mileva e.a. t. Bulgarije).

<sup>182</sup> Zie EHRM 10 februari 2011, r.o. 140-156 (Dubetska e.a. t. Oekraïne).

de klager lange tijd geen mogelijkheid gehad om de beslissing van de overheid bij het nationale gerecht aan te vechten.<sup>183</sup>

Bij de materiële toets biedt het Europese Hof de overheid een ruime appreciatiemarge. De overheid heeft veel ruimte om de noodzaak van de overlastgevende activiteit te beoordelen. Het Europese Hof benadrukt keer op keer de eigen subsidiaire rol in de toetsing van de beslissingen van de overheid. In *Fadeyeva* concludeert het Europe Hof dat het mogelijk blijft om in te grijpen bij klaarblijkelijke beoordelingsfouten ('manifest error of appreciation') van de overheid. De hoofdregel is echter dat de toetsende rol van het Europese Hof subsidiair van aard is vanwege de 'complexity of the issues involved with regard to environmental protection'.<sup>184</sup>

Indien sprake is van schending van nationale rechtsnormen is de kans groot dat het Europese Hof het gebrekkige overheidsoptreden tegen de derden-inmenging als schending aanmerkt. De appreciatiemarge van de lidstaat is dan gering. In een reeks van zaken concludeert het Europese Hof dat sprake is van een schending, omdat sprake is van een overtreding van nationale regelgeving.<sup>185</sup>

In *López Ostra* is de ernstige overlast veroorzaakt door een afvalverwerkingsinstallatie in strijd met nationale wetgeving. Er is volgens het Europese Hof geen redelijk evenwicht bereikt tussen het algemene belang van economisch welzijn van de stad en het belang op het effectief genot van het recht op privéleven van de omwonende van de afvalverwerkingsinstallatie.<sup>186</sup> In *Moreno Gomez* concludeert het Europese Hof dat sprake is van een schending, omdat de overheid al jaren niet optreedt tegen geluidsoverlast veroorzaakt door horecagelegenheden. De geluidsoverlast is in strijd met het wettelijk voorgeschreven geluidsniveau.<sup>187</sup> In *Deés* is sprake van een schending, omdat niet opgetreden is

<sup>183</sup> Zie EHRM 21 juli 2011, *EHRC* 2011, 138 (Grimkovskaya t. Oekraïne).

<sup>184</sup> Zie EHRM 9 juni 2005, *EHRC* 2005, 80 m. nt. H.L. Janssen, r.o. 94-133 (*Fadeyeva* t. Rusland). Zie ook EHRM 26 oktober 2006 (*Ledyayeva* e.a. t. Rusland); EHRM 14 februari 2012, nr. 31965/07, r.o. 217-232 (*Hardy & Maile* t. VK).

<sup>185</sup> Zie de annotatie van Barkhuysen bij EHRM 16 november 2004, *AB* 2004, 453 (*Moreno Gomez* t. Spanje); de annotatie van Barkhuysen & Van Emmerik bij EHRM 2 november 2006, *AB* 2008, 23 (*Giacomelli* t. Italië); de annotatie van Bos bij EHRM 20 mei 2010 *TMA* 2010-4 (*Oluić* t. Kroatië); de annotatie van Van de Westelaken bij EHRM 9 november 2010, *EHRC* 2011, 10 (*Deés* t. Hongarije). In *Hatton* merkt het Europese Hof op dat de nationale wetgeving niet is geschonden. Er is geen sprake van een schending. Zie EHRM 8 juli 2003, *AB* 2003, 445 m. nt. Woltjer (*Hatton* t. VK II). Vgl. *Vuye* 2003, p. 495. Zie ook EHRM 20 april 2004 (*Surugiu* t. Roemenië); EHRM 5 maart 2009, *EHRC* 2009, 61 m. nt. J. van der Velde (*Jankovic* t. Kroatië).

<sup>186</sup> EHRM 9 december 1994, r.o. 51-58 (*López Ostra* t. Spanje). Zie ook EHRM 19 februari 1998, *NJ* 1999, 690 m. nt. E.J. Dommering, r.o. 57-60 (*Guerra* t. Italië).

<sup>187</sup> Zie EHRM 16 november 2004, *AB* 2004, 453 m. nt. T. Barkhuysen, r.o. 53 (*Moreno Gomez* t. Spanje). Zie ook EHRM 10 november 2004, r.o. 116-119 (*Taşkın* t. Turkije). Vgl. EHRM 6 september 2005 (*Ruano Morcuende* t. Spanje).

tegen een schending van nationale regelgeving veroorzaakt door geluids-, trillings- en stankoverlast van verkeer. Er is sprake van een schending nu op de schouders van de klager een disproportioneel zware last is komen te rusten.<sup>188</sup> In *Oluić* heeft de overheid gedurende acht jaar onvoldoende opgetreden tegen de met nationale regelgeving strijdige geluidsoverlast veroorzaakt door een café. De behandeling van een klacht door de rechtbank duurt vier jaren en het vonnis resulteert niet in optreden van de overheid.<sup>189</sup> In *Dubetska* constateert het Europese Hof dat sprake is van strijdigheid met nationale regelgeving bij de aanpak van een vervuilende kolenmijn en concludeert dat art. 8 EVRM geschonden is.<sup>190</sup> In *Mileva* concludeert het Europese Hof eveneens dat sprake is van schending van nationale rechtsnormen.<sup>191</sup>

Toch is het geen wetmatigheid dat strijdigheid met het nationale recht automatisch leidt tot schending. In *Fadeyeva* concludeert het Europese Hof bijvoorbeeld dat de aanwezigheid van een volgens nationaal recht illegale situatie niet een ‘separate and conclusive test’ is, maar één van de factoren die mee gewogen moeten worden bij de beoordeling of een redelijk evenwicht is bereikt.<sup>192</sup>

Indien de klager wist van de overlastsituatie ten tijde van het betrekken van de woning dan betreft het Europese Hof deze kennis bij de beoordeling. De voorkennis kan tot gevolg hebben dat van een schending geen sprake is. In *Zammit Maempel* (vuurwerkoverlast) concludeert het Europese Hof dat niet kan worden vastgesteld dat er geen ‘fair balance’ is bereikt. De klager wist van de overlastsituatie ten tijde van het verkrijgen van de woning, wat een ‘weighty factor’ bij de beoordeling is.<sup>193</sup>

<sup>188</sup> Zie EHRM 9 november 2010, *EHRC* 2011, 10 m. nt. R. van de Westelaken (Deés t. Hongarije).

<sup>189</sup> Zie EHRM 20 mei 2010, *AB* 2011, 1 m. nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *TMA* 2010-4, m. nt. A.W. Bos (Oluić t. Kroatië). In deze zaak laat het Europese Hof de ‘fair balance’-toets grotendeels achterwege. Er valt waarschijnlijk niet in te zien welk algemeen belang is gemoeid bij het toestaan van de overlastgevende activiteit. Zie ook de annotatie van Van de Westelaken (punt 11) bij EHRM 9 november 2010, *EHRC* 2011, 10 (Deés t. Hongarije).

<sup>190</sup> Zie EHRM 10 februari 2011, r.o. 140-156 (Dubetska e.a. t. Oekraïne).

<sup>191</sup> Zie EHRM 25 november 2010, *EHRC* 2011, 12 (Mileva e.a. t. Bulgarije). Zie ook EHRM 2 november 2006, *AB* 2008, 23 m. nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik (Giacomelli t. Italië); EHRM 7 april 2009, *EHRC* 2009, 71 m. nt. G. de Jonge (Brânduse t. Roemenië). Vgl. EHRM 29 januari 2009, *AB* 2009, 285 m. nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *EHRC* 2009, 40 m. nt. M. Peeters (Ttar t. Roemenië).

<sup>192</sup> Zie EHRM 9 juni 2005, *EHRC* 2005, 80 m. nt. H.L. Janssen, r.o. 94-133 (Fadeyeva t. Rusland). Zie ook EHRM 26 oktober 2006 (Ledyayeva e.a. t. Rusland).

<sup>193</sup> Zie EHRM 22 november 2011, *EHRC* 2012, 41 m. nt. Ramnewash-Oemrawsinh, r.o. 63-73 (Zammit Maempel t. Malta). Zie ook de annotatie van Leijten (paragraaf 5) bij EHRM 3 juli 2012, *EHRC* 2012, 206.

### 3.4 Nationale jurisprudentie positieve verplichting aanpak woonoverlast

Hierboven is onderzocht onder welke voorwaarden het Europese Hof overlast aanmerkt als derden-inmenging en het gebrekkige overheidsoptreden tegen de overlast als schending van art. 8 EVRM. In nationale procedures beantwoorden rechters eveneens de vraag of sprake is van derden-inmenging dan wel schending van art. 8 EVRM.<sup>194</sup> In deze paragraaf staat centraal hoe de Europese jurisprudentie doorwerkt in de Nederlandse, Belgische en Engelse jurisprudentie.

#### 3.4.1 Nederland

Er zijn weinig Nederlandse zaken waarin een omwonende betoogt dat de lokale overheid zijn recht op privéleven heeft geschonden door onvoldoende op te treden tegen een overlastveroorzaker. In een aantal zaken hebben rechters de vraag beantwoord of de overheid een positieve verplichting voortvloeiend uit art. 8 EVRM voldoende is nagekomen. Bij de beoordeling hanteren zij (impliciet) de Europese voorwaarden, maar de twee toetsingsmomenten (derden-inmenging en schending) worden niet scherp onderscheiden.

In 2002 dient een zaak bij de Afdeling over toegenomen overlast veroorzaakt door het luchtverkeer rondom Schiphol. De Afdeling onderzoekt niet expliciet of sprake is van derden-inmenging, maar concludeert dat in ieder geval geen sprake is van een schending van art. 8 EVRM, omdat de besluitvormingsprocedure zorgvuldig is. Er bestaat volgens de Afdeling geen aanleiding om te oordelen dat er geen ‘fair balance’ is bereikt tussen het algemeen belang en individueel belang van de appellanten.<sup>195</sup>

In 2004 slaat de Afdeling de derden-inmengingstoets in een zaak over overlast rondom de luchthaven Rotterdam eveneens over. Volgens de Afdeling kan niet worden geoordeeld dat de overheid tekort is geschoten in de nakoming van de uit art. 8 EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen, voor zover al sprake is van een op hen rustende positieve verplichting.<sup>196</sup>

In 2010 buigt de Afdeling zich over een zaak betreffende een burenruzie. In deze zaak blijft onduidelijk of er sprake is (geweest) van derden-inmenging. De

---

<sup>194</sup> Het Europese Hof vereist bij de beoordeling van de ontvankelijkheid niet dat het overlastslachtoffer alle verschillende (privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke) nationale procedures doorloopt. In *Oluić* acht het Europese Hof het voldoende dat de klager de bestuursrechtelijke mogelijkheden had uitgeput. Het verweer van de Kroatische overheid dat de klager zelf ook privaatrechtelijke stappen had moeten nemen tegen de overlastveroorzaker slaagt niet. Zie EHRM 20 mei 2010, *AB* 2011, 1 m. nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *TMA* 2010-4, m. nt. A.W. Bos, r.o. 33-37.

<sup>195</sup> Zie ABRvS 16 oktober 2002, *LJN* AE8789, *JB* 2003, 4 m. nt. MP. Zie ook ABRvS 27 maart 2002, *AB* 2002, 272 m. nt. F.C.M.A. Michiels, r.o. 2.4.3.

<sup>196</sup> Zie ABRvS 10 maart 2004, *JB* 2004, 176.

buren van appellanten hebben een houtwal geplaatst en zo het uitzicht van appellanten weggenomen. Volgens appellanten is er sprake van pest- en wraakacties en zij verzoeken het college om handhavend op te treden. Het college verplicht de burens om de houtwal te snoeien. De appellanten vinden dit niet voldoende en betogen (onder verwijzing naar Europese jurisprudentie) dat het college de uit art. 8 EVRM voortvloeiende verplichting veronachtzaamt. Dit betoog faalt. Door het handhavend optreden van het college wordt het vrije uitzicht van appellanten volgens de Afdeling niet langer belemmerd, althans niet in zodanige mate dat inmenging in het recht van art. 8 EVRM plaatsvindt.<sup>197</sup>

In recentere overlastzaken speelt de derden-inmengingstoets een meer expliciete rol. De Afdeling buigt zich in 2011 over een zaak betreffende kermisoverlast. De omwonenden stellen dat de burgemeester de uit art. 8 EVRM voortvloeiende positieve verplichting niet nakomt door een kermisvergunning te verlenen. De Afdeling stelt dat de kermis niet een zodanig negatieve invloed op het woon- en leefgenot van omwonenden heeft dat sprake is van inmenging in het recht van art. 8 EVRM. Bij de beoordeling betreft de Afdeling de voorschriften die aan de vergunning en ontheffing zijn verbonden om de geluidsoverlast voor omwonenden terug te dringen, de beperkte duur van de geluidsoverlast en de omstandigheid dat de kermis niet meer op deze plaats zal worden gehouden.<sup>198</sup>

In 2012 betogen appellanten tevergeefs dat de burgemeester zich schuldig maakt aan een schending van art. 8 EVRM door een evenementenvergunning te verlenen voor festiviteiten op Koninginnedag. De overlast is volgens de Afdeling niet ernstig genoeg om te kunnen spreken van derden-inmenging. Bovendien zijn in de vergunning eindtijden en toegestane geluidsniveaus opgenomen. De bescherming van het recht op privéleven door art. 8 EVRM ziet volgens de Afdeling niet 'op enige mate van overlast van een min of meer incidenteel karakter'.<sup>199</sup>

Na bestudering van de uitspraken kan worden geconcludeerd dat de Afdeling net als het Europese Hof een strenge derden-inmengingstoets hanteert. Alleen ernstige (woon)overlast kan leiden tot derden-inmenging. Bij de beoordeling of sprake is van derden-inmenging betreft de Afdeling de duur van de overlast, het feit dat de overlast in de toekomst niet meer zal voorkomen en eventuele overlastbeperkende voorwaarden in een vergunning.

---

<sup>197</sup> Zie ABRvS 6 oktober 2010, *JG* 11.001 m. nt. M. Vols. Zie ook Vlemminx 2011.

<sup>198</sup> Zie ABRvS 15 juni 2011, *JG* 11.0053 m. nt. M. Vols.

<sup>199</sup> Zie ABRvS 6 juni 2012, *LJN* BW7625. Zie ook ABRvS 2 mei 2012, *LJN* BW4498; ABRvS 4 juni 2012, *LJN* BW8126; Rechtbank 's-Hertogenbosch 21 december 2012, *LJN* BY7232, r.o. 5.4.

Deze hoge drempel die de derden-inmengingstoets opwerpt, brengt met zich mee dat de meeste klachten over gebrekkig optreden van de Nederlandse lokale overheid door de rechter niet onder de reikwijdte van art. 8 EVRM zullen worden gebracht. De woonoverlast zal in veel zaken niet ernstig genoeg zijn om van derden-inmenging te kunnen spreken.<sup>200</sup>

Mocht de woonoverlast ernstig genoeg zijn om als derden-inmenging te gelden, dan is het nog de vraag of sprake is van een schending. De beoordeling of sprake is van een schending is in de Nederlandse jurisprudentie vanwege de strenge derden-inmengingstoets nog niet vaak aan de orde gekomen. Indien wel wordt getoetst of sprake is van een schending, is deze toetsing volgens Barkhuysen en Van Emmerik tot nu toe weinig serieus geweest. De vereiste ‘fair balance’-toets wordt door de rechter in enkele regels afgedaan. Het is echter de vraag of de uitkomst van de zaken anders zou zijn geweest wanneer de toets serieuzer was verricht. Veelal zal kunnen worden geconcludeerd dat door het overheidsoptreden een redelijk evenwicht tussen het individuele belang en het algemeen belang is bereikt.<sup>201</sup> Dit zal wellicht anders zijn als de woonoverlast gepaard gaat met een overtreding van nationale regelgeving. In dat geval zal het gebrekkige optreden van de overheid sneller als schending aangemerkt worden.

Er bestaat voor een omwonende een andere – meer kansrijke – mogelijkheid om de lokale overheid te verplichten om woonoverlast aan te pakken. Hij kan het gemeentebestuur verzoeken om over te gaan tot handhaving indien de woonoverlast gepaard gaat met overtreding van de wet. De omwonende wijst het college of de burgemeester op de beginselplicht tot handhaving.<sup>202</sup> De Afdeling omschrijft deze beginselplicht als volgt:

‘Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. In gevallen waarin het bestuursorgaan in dat kader redelijk te achten beleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een

---

<sup>200</sup> Gerards (2011a, onder 4.3) betwijfelt of het overnemen van deze hoge Europese drempel juridisch juist is, omdat het Europese Hof deze toets hanteert vanwege zijn subsidiaire karakter. De Afdeling heeft een andere rol dan het Europese Hof bij de beoordeling van het gebrekkige overheidsoptreden tegen overlast. Zij betoogt dat het letterlijk kopiëren van de eis van ernstige overlast zich niet zo gemakkelijk laat ‘verenigen met het subsidiaire karakter van het EVRM’. Zie ook Vlemminx 2012.

<sup>201</sup> Barkhuysen & Van Emmerik (2004, p. 242-243) zien een taak voor de klagers weggelegd. De slachtoffers van overlast zouden verdergaande toetsing door de rechter kunnen stimuleren door de overlastklachten te onderbouwen met onafhankelijke deskundigen-rapporten.

<sup>202</sup> Zie Vermeer 2010, p. 56 e.v.

handhavingsbesluit voorbereidt, dient het zich echter in beginsel aan dit beleid te houden. Dit laat onverlet dat het bestuursorgaan slechts onder bijzondere omstandigheden van het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom mag afzien. Dergelijke omstandigheden kunnen zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat, of als het opleggen van een dergelijke last zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat in die concrete situatie van het opleggen van die last behoort te worden afgezien'.<sup>203</sup>

De beginselplicht speelt tot nu toe nog geen rol van betekenis in de bestrijding van woonoverlast. Hoewel de beginselplicht wordt gezien als een nationaalrechtelijke uitwerking van de positieve verplichtingen die voortvloeien uit onder meer art. 8 EVRM, biedt deze plicht meer perspectief voor de omwonende dan de positieve verplichtingen.<sup>204</sup> Een belangrijk verschil is namelijk dat voor een succesvol beroep op de beginselplicht – anders dan bij de positieve verplichtingen – niet vereist is dat de woonoverlast ernstig is. Voor een succesvol beroep op de beginselplicht is slechts vereist dat de woonoverlast gepaard gaat met een overtreding van de wet. De lokale overheid is sneller op grond van de beginselplicht tot handhaving verplicht tot optreden dan op basis van de positieve verplichtingen die voortvloeien uit art. 8 EVRM.

### 3.4.2 België

In België zijn positieve verplichtingen voortvloeiend uit art. 8 EVRM niet vaak aan de orde geweest.<sup>205</sup> Alle relevante kwesties gaan over geluidsoverlast veroorzaakt door luchtverkeer bij vliegvelden. In deze zaken gebruikt de rechter bij de beoordeling dezelfde voorwaarden als het Europese Hof. Eerst wordt een zware derden-inmengingstoets gehanteerd, waarna indien nodig onderzocht wordt of een redelijk evenwicht is bereikt tussen de belangen van het individu en de samenleving.<sup>206</sup>

Bij de derden-inmengingstoets wordt nauw aangesloten bij de Europese jurisprudentie. Zo stelt de Raad van State in 2008 dat 'wanneer geluid een rechtstreekse en ernstige impact heeft op een persoon, zoals dat bij buitensporig

<sup>203</sup> Zie ABRvS 5 oktober 2011, *AB* 2011, 307 m. nt. F.R. Vermeer.

<sup>204</sup> Barkhuysen & Diepenhorst 2005, p. 295. Zie ook Vermeer 2010, p. 149-151; ABRvS 13 juli 2011, *LJN* BR1425, *AB* 2011, 250 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder; Rechtbank (vzr.) Roermond 14 juli 2010, *JG* 10.0066 m. nt. M. Vols.

<sup>205</sup> Zie over de verhouding tussen art. 8 EVRM en art. 22 Gw België: Vuye 2003, p. 497-498; Velaers 2005, p. 312-313.

<sup>206</sup> Zie Staelens 2004a; Staelens 2004b. In de literatuur wordt wel de vraag opgeworpen of de rechters voldoende rechtsbescherming bieden en niet te terughoudend toetsen. Zie Vuye 2003; Brems 2003. Vgl. Van Eeckhoutte 2008.



geluid afkomstig van vliegtuigen het geval is' aangenomen kan worden dat art. 8 EVRM in het geding is.<sup>207</sup>

Indien sprake is van derden-inmenging beoordeelt de Raad van State of de overheid een 'billijk evenwicht in acht genomen heeft tussen de bij de zaak betrokken belangen, d.w.z. aan de ene kant de belangen van de verzoekers en aan de andere kant de algemene belangen die de verwerende partij met de bestreden maatregelen nastreeft'. Bij deze beoordeling onderzoekt de Raad van State of de klagers 'in concreto een onevenredig zware last moeten ondergaan'. Daarnaast wordt ook de besluitvormingsprocedure en de mate waarin onderzoek naar de overlast is verricht bij de beoordeling betrokken.<sup>208</sup>

Veel Belgische zaken over (woon)overlast zullen vanwege de strenge derden-inmengingstoets niet onder de reikwijdte van art. 8 EVRM vallen. De rechter zal de overlast niet als ernstig genoeg kenmerken om als derden-inmenging te laten gelden. Mocht de rechter al tot de conclusie komen dat sprake is van derden-inmenging, dan is het zeer de vraag of hij concludeert dat door het gebrek aan optreden tegen de woonoverlast geen redelijk evenwicht wordt bereikt.<sup>209</sup>

### 3.4.3 Engeland en Wales

Door de inwerkingtreding van de Human Rights Act 1998 zijn de mogelijkheden voor omwonenden om de lokale overheid te dwingen om overlast aan te pakken gegroeid. Het is mogelijk om als slachtoffer bij de rechtbank een procedure te starten, indien de lokale overheid niet voldoende optreedt tegen woonoverlast en daarom de positieve verplichtingen van art. 8 EVRM om op te treden niet nakomt: 'state authorities can be obliged under the Convention to protect citizens from third party nuisance behaviour (using that term in a general sense) if it has reached the minimum level of severity necessary to engage Art. 8'.<sup>210</sup>

Op grond van art. 6 lid 1 en lid 6 HRA is het voor de lokale overheid verboden om in strijd met art. 8 EVRM te handelen of na te laten om te handelen. Indien sprake is van een schending is de rechtbank volgens art. 8 HRA bevoegd om een 'relief' of 'remedy' toe te kennen. Het kan dan bijvoorbeeld om schadevergoeding of een 'injunction requiring the local authority to act in a specific way' gaan. Een dergelijk gerechtelijk bevel wordt

<sup>207</sup> Zie Raad van State 17 november 2008, nr. 187.998, r.o. 18.1-18.5. Het Grondwettelijk Hof (vroeger: Arbitragehof) hanteert een identieke derden-inmengingstoets: Arbitragehof 30 april 2003, nr. 51/2003, r.o. B.4.7.

<sup>208</sup> Raad van State 17 november 2008, nr. 187.998, r.o. 18.1-18.5.

<sup>209</sup> Vgl. Bouckaert & Gernaey 2008, p. 90 e.v.

<sup>210</sup> Mitchell 2005; Mitchell & Kazantzis 2005. Zie ook Drabble 2004, p. 44 & 202 e.v.; Lewis 2010; Nield & Hopkins 2012, p. 12-13.



niet snel afgegeven, omdat de uitvoering van het bevel veelal gepaard zal gaan met de beperking van rechten van de overlastveroorzaker.<sup>211</sup>

In de literatuur is de verruimde bescherming voor omwonenden verwelkomd. Bright en Bakalis spreken van een ‘sea-change in thinking about the responsibilities of local authorities’.<sup>212</sup> Toch vrezen zij dat het per rechter zal verschillen of omwonenden voldoende beschermd zullen worden: ‘its effectiveness in securing a solution to the victim’s problem will depend very much on whether the judges want to help the victim or have the political will to do so’. De rechter zal gezien de machtenscheiding het overheidsoptreden terughoudend toetsen, waardoor omwonenden hun zaak niet snel zullen winnen: ‘Striking a fair balance is likely to involve questions of policy, and there is evidence in the post-Human Rights Act cases that the courts are reluctant to impose their will on the executive’.<sup>213</sup>

Deze verwachting blijkt juist te zijn. In de rechtspraak spelen positieve verplichtingen geen grote rol en zeker niet in zaken over woonoverlast.<sup>214</sup> In de zaken waarin positieve verplichtingen voortvloeiend uit art. 8 EVRM een rol spelen, hanteren de rechtbanken net als het Europese Hof een zware derden-inmengingstoets: ‘UK courts are setting a high threshold in determining whether pollution interferes with article 8 rights’.<sup>215</sup>

In de meest bekende zaak (*Marcic v. Thames Water Utilities*) laat het House of Lords zich uit over positieve verplichtingen die voortvloeien uit art. 8 EVRM. In deze casus loopt de woning van de klager meerdere malen vol met water. Hij betoogt dat deze overstroming aan te merken is als derden-inmenging. Het gebrekkige optreden van de overheid tegen de overstroming veroorzaakt volgens hem een schending van art. 8 EVRM. Het House of Lords concludeert dat er geen sprake is van een schending, omdat met het overheidsoptreden tegen de overstroming een redelijk evenwicht is bereikt tussen klagers belang en de belangen van de samenleving.<sup>216</sup>

Ondanks de strenge derden-inmengingstoets lijken de positieve verplichtingen toch in het voordeel van omwonenden te werken. Bij de toelichting van de Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Bill 2013 aanvaardt de regering dat de

---

<sup>211</sup> Zie Bright & Bakalis 2003, p. 330.

<sup>212</sup> Bright & Bakalis 2003, p. 333. Zie ook Bright 2001 (p. 327): ‘It is, perhaps, not unreasonable that a person suffering from ongoing harassment and nuisance behaviour should be able to look for support and protection, and should be able to make someone “do something about it”. Yet, apart from the human rights legislation, the reality is that complainants often find it difficult to get a local authority, or the police, to take action even though they have adequate powers to do so’.

<sup>213</sup> Bright & Bakalis 2003, p. 327-328.

<sup>214</sup> Zie Morrow 2005, p. 1012-1017.

<sup>215</sup> Short 2003, p. 27.

<sup>216</sup> Zie Trotman 2002; Layard 2004; Morrow 2005; Pedersen 2011, p. 582-585.

overheid op grond van art. 8 EVRM verplicht kan zijn om slachtoffers van woonoverlast te helpen. De positieve verplichtingen rechtvaardigen volgens de regering de introductie van de ‘Community Protection Notice’ (CPN):

‘In particular the failure by state authorities to take measures to protect individuals from environmental harm, including the right to respect for his or her home, may constitute a violation of Article 8. Therefore there must be a balancing exercise between the needs of the community and the protection of the individual. The small minority do not have a right to spoil community life for the majority and therefore the CPN is an appropriate way to address that balance’.<sup>217</sup>

Het is de vraag of deze erkenning van de positieve verplichtingen de in de Engelse jurisprudentie gehanteerde derden-inmengingstoets iets zal versoepelen. Nu is woonoverlast over het algemeen niet ernstig genoeg om te kunnen worden aangemerkt als derden-inmenging. Mocht er al sprake zijn van derden-inmenging, dan zal niet snel geconcludeerd worden dat er geen redelijk evenwicht is bereikt tussen de belangen van de slachtoffers en de belangen van de samenleving. Omwonenden van een overlastveroorzaker zullen in Engeland en Wales daarom in de meeste gevallen geen uitgebreide bescherming aan art. 8 EVRM en de Human Rights Act 1998 kunnen ontleen.

### 3.5 Conclusie

De lokale overheid kan op basis van het recht op privéleven van omwonenden verplicht zijn om woonoverlast aan te pakken. Deze verplichting bestaat echter alleen als de woonoverlast direct effect heeft op het privéleven van de omwonende en voldoende ernstig is om als derden-inmenging te gelden.

Veel gevallen van woonoverlast zullen niet ernstig genoeg zijn om als derden-inmenging te worden gekenmerkt. De ernst wordt per geval beoordeeld en is afhankelijk van de concrete omstandigheden. Bij de beoordeling betreft de rechter de intensiteit, de duur, de fysieke en mentale effecten van de woonoverlast en de algemene context van de leefomgeving. Van derden-inmenging is geen sprake als de woonoverlast vergelijkbaar is met andere (milieu)gevaaren in het moderne stadsleven. Van omwonenden wordt een hoog tolerantieniveau verlangd. In de Nederlandse, Belgische en Engelse rechtspraak heeft woonoverlast voor zover bekend nog niet tot derden-inmenging geleid. In de Europese rechtspraak kennen we wel een aantal zaken (bijvoorbeeld *Mileva*) waarin woonoverlast als derden-inmenging wordt bestempeld.

Indien sprake is van derden-inmenging moet worden beoordeeld of het gebrekkige overheidsoptreden tegen de woonoverlast tot een schending van art.

---

<sup>217</sup> Home Office 2012b, p. 153.

8 EVRM leidt. Het recht op privéleven van de omwonende is geschonden, indien er geen redelijk evenwicht is bereikt tussen het individuele belang van de omwonende om zoveel mogelijk van de overlast gevrijwaard te blijven en het belang van de samenleving bij de overlastveroorzakende activiteiten. Bij deze toets wordt de nationale overheid een ruime appreciatiemarge geboden: het staat haar in beginsel vrij om te bepalen welke instrumenten zij inzet om een ‘fair balance’ te bereiken.

Bij de beoordeling of sprake is van een schending onderzoekt de rechter voornamelijk de besluitvormingsprocedure. De gevolgde procedure moet ‘fair’ zijn. De (lokale) overheid moet voldoende onderzoek hebben gedaan, de woonoverlast moet met gepaste zorgvuldigheid (‘due diligence’) tegemoet zijn getreden, tegenstrijdige belangen dienen meegewogen te worden en het overheidsbesluit moet bij de nationale rechter aanvechtbaar zijn. Indien er sprake is van een schending van nationale rechtsnormen is er een grotere kans dat de rechter concludeert dat art. 8 EVRM is geschonden.



## **Hoofdstuk 4 Privéleven en woonoverlastbestrijding Nederland**

### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk staan de instrumenten centraal die de Nederlandse lokale overheid gebruikt bij de bestrijding van woonoverlast. Er wordt onderzocht hoe de bevoegdheden zich verhouden tot de negatieve verplichting voor de lokale overheid die voortvloeit uit het recht op privéleven van de overlastveroorzaker. De te beantwoorden vragen luiden:

- a) Over welke bevoegdheden beschikt de lokale overheid bij de aanpak van woonoverlast in Nederland?
- b) Wordt bij de toepassing van de bevoegdheden het recht op privéleven van de overlastveroorzaker beperkt overeenkomstig de voorgeschreven nationale en Europese procedures en voorwaarden?

Allereerst onderzoek ik de bestuurlijke waarschuwing die de lokale overheid in eerste instantie vaak geeft aan veroorzakers van woonoverlast (4.2). Vervolgens komt aan de orde de toepassing van de autonome verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad bij de bestrijding van woonoverlast (4.3). De daaropvolgende paragraaf gaat over de toepassing van sluitingsbevoegdheden en het traject dat daarop volgt (4.4). Daarna komen de instrumenten die de Woningwet (4.5) en het bestemmingsplan (4.6) bieden aan bod. Ten slotte analyseer ik de inzet van bestraffende bestuurlijke sancties bij de bestrijding van woonoverlast (4.7).<sup>218</sup>

### **4.2 Woonoverlast en bestuurlijke waarschuwing**

De lokale overheid verstuurt in de praktijk veelal een bestuurlijke waarschuwing naar de overlastveroorzaker. In een bestuurlijke waarschuwing roept bijvoorbeeld de burgemeester de geadresseerde op om de overlastgevende activiteit te stoppen. De lokale overheid noemt soms juridische gevolgen (zoals het sluiten van de woning) die het voortduren van de woonoverlast eventueel

---

<sup>218</sup> De bevoegdheden van de burgemeester uit de Wet tijdelijk huisverbod laat ik buiten beschouwing. Hoewel klachten van burens over overlast veroorzaakt door schreeuwende en huilende burens in sommige gevallen de reden zijn van de ontdekking van het huiselijk geweld, is het tijdelijk huisverbod niet gericht op het tegengaan van woonoverlast. Zie Rogier 2010c; Schol e.a. 2011.

kan hebben.<sup>219</sup> Uit onderzoek blijkt dat het sturen van een waarschuwing volgens gemeentebesturen in veel gevallen voldoende is om de woonoverlast te stoppen.<sup>220</sup>

De bestuurlijke waarschuwing is een ‘signaal ter voorkoming van een sanctie’ van de lokale overheid aan de overlastveroorzaker.<sup>221</sup> Als de bestuurlijke waarschuwing gegrond is op een wettelijke regeling en rechtsgevolg heeft, wordt de waarschuwing door de Afdeling gezien als een besluit in de zin van Algemene wet bestuursrecht (Awb). In het geval van woonoverlast vloeit niet dwingend uit de wet voort dat een bestuurlijke waarschuwing moet worden gegeven. Het geven van een bestuurlijke waarschuwing is geen wettelijke voorwaarde voor het opleggen van een sanctie ter bestrijding van woonoverlast. De bestuurlijke waarschuwing bij de aanpak van woonoverlast zal dus niet als besluit in de zin van de Awb kunnen worden bestempeld. Er staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen een waarschuwing open.<sup>222</sup>

Het ontbreken van bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen de bestuurlijke waarschuwing verklaart dat in de gepubliceerde jurisprudentie over woonoverlast de verhouding tussen de bestuurlijke waarschuwing en het recht op privéleven niet aan de orde komt.<sup>223</sup> Toch moet de bestuurlijke waarschuwing worden aangemerkt als inmenging in het recht op privéleven van de overlastveroorzaker. Er is immers sprake van inmenging van de lokale overheid in de vrijheid van de burger. De lokale overheid moet voldoen aan de beperkingensystematieken van art. 10 Gw en art. 8 lid 2 EVRM. De doelcriteria en de voorwaarde dat de bestuurlijke waarschuwing noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving leveren niet veel problemen op. De bestuurlijke waarschuwing beoogt de rechten van de omwonenden te beschermen en leidt slechts tot geringe inmenging. De bestuurlijke waarschuwing gaat niet gepaard met (ernstige) juridische gevolgen.

In sommige gevallen is het onduidelijk waarvoor het bestuursorgaan precies waarschuwt. In de bestuurlijke waarschuwing is niet te vinden welke bevoegdheid wordt toegepast, indien de woonoverlast voortduurt.<sup>224</sup> Soms wordt gewaarschuwd voor toepassing van bijvoorbeeld art. 174a Gemeentewet, terwijl duidelijk is dat de woonoverlast niet onder het toepassingsbereik van de

<sup>219</sup> Vgl. Rechtbank (vzr.) Maastricht 31 oktober 2012, *LJN* BY2863; Rechtbank (vzr.) Maastricht 31 oktober 2012, *LJN* BY2864.

<sup>220</sup> Zie Holtslag & Vols 2010, p. 7 & 28-29. Zie ook De Jonge & Vols 2009, p. 24 & 26 & 39.

<sup>221</sup> Brouwer & Schilder 2002, p. 131.

<sup>222</sup> Zie ABRvS 16 november 2011, *AB* 2012, 115 m. nt. F.R. Vermeer. Zie ook Rechtbank Rotterdam, 24 maart 2009, *LJN* BH8651, *JG* 09.0039 m. nt. M. Vols; Vermeer 2010, p. 215-216; ABRvS 5 oktober 2011, *AB* 2011, 307 m. nt. F.R. Vermeer; ABRvS 13 juni 2012, 344 m. nt. F.R. Vermeer.

<sup>223</sup> Vgl. EHRM 4 juni 2002, *AB* 2003, 19 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder (Landvreugd).

<sup>224</sup> Zie Holtslag & Vols 2010, p. 34.

bevoegdheid valt. In een dergelijk geval is sprake van overtreding van het verbod op *détournement de pouvoir*.<sup>225</sup>

Indien de bestuurlijke waarschuwing niet terug te voeren is op een toe te passen wettelijke bevoegdheid (in een specifieke wet in formele zin), dan is er sprake van strijd met het recht op privéleven van de overlastveroorzaker. Het is daarom de vraag of het ontbreken van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, dat voortvloeit uit de strenge lezing van art. 1:3 Awb door de Afdeling, in alle gevallen wenselijk is.

#### 4.3 Woonoverlast en autonome verordenende bevoegdheid

De gemeenteraad kan bij de bestrijding van woonoverlast zijn autonome verordenende bevoegdheid toepassen. In het verleden vond bijvoorbeeld het bezoekersverbod zijn grondslag in een autonome verordening. Tegenwoordig bevat een autonome verordening algemene verboden ten aanzien van overlastgevend gedrag. In deze paragraaf onderzoek ik welke rol de autonome verordenende bevoegdheid kan spelen bij de bestrijding van woonoverlast en hoe de bevoegdheid zich verhoudt tot het recht op privéleven van de overlastveroorzaker.

De gemeenteraad ontleent de autonome verordenende bevoegdheid aan de Grondwet en de Gemeentewet. Volgens art. 124 lid 1 Gw jo. art. 108 Gemeentewet is aan gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding overgelaten. De gemeenteraad stelt volgens art. 127 Gw jo. art. 147 Gemeentewet jo. art. 149 Gemeentewet de verordeningen vast die hij in belang van de gemeente nodig acht.

De autonome verordenende bevoegdheid is begrensd tot de huishouding van de gemeente.<sup>226</sup> In de rechtspraak is aan de betekenis van deze ‘benedengrens’ invulling gegeven. De Hoge Raad bepaalt in 1912 dat de verordenende bevoegdheid strekt tot alles wat het gemeentelijk belang betreft. Een verordening mag echter niet treden in de bijzondere belangen van de ingezetenen van de gemeenten.<sup>227</sup>

De cassatierechter concludeert tien jaren later dat een autonome verordening slechts een verschijnsel mag regelen dat zich op een openbare plaats voordoet of op die plaats bemerkbaar is.<sup>228</sup> In 1980 wordt dit uitgangspunt verder uitgewerkt. Een autonome verordening mag van toepassing zijn op gedrag in een woning, indien het

---

<sup>225</sup> Zie De Jonge & Vols 2009, p. 29 & 34; Crooy & Vols 2011, p. 28 & 112-113.

<sup>226</sup> Zie Schilder & Brouwer 2004, p. 17.

<sup>227</sup> HR 25 maart 1912, W. 9332.

<sup>228</sup> Zie HR 14 februari 1922, *NJ* 1922, p. 473. Zie ook HR 12 juni 1962, *NJ* 1962, 484, *AB* 1963, 109, m. nt. W.F. Prins; HR 1 september 1968, *NJ* 1968, 105 m. nt. W.F. Prins; Heringa 1983, p. 125.

in de verordening geregelde gedrag (zoals kraken) de openbare orde kan betreffen.<sup>229</sup> Deze lijn in de rechtspraak wordt de uitstralingsjurisprudentie genoemd.<sup>230</sup>

In het bestuursrecht wordt bij de uitstralingsjurisprudentie aangesloten.<sup>231</sup> Een verbod om op een hinderlijke wijze dieren in een woning te houden, overschrijdt volgens de Afdeling de benedengrens niet. Het verboden gedrag heeft een uitstralend effect op de openbare orde.<sup>232</sup> Een gemeentelijk gebod tot het opsluiten van een kater op het eigen erf treedt niet in de bijzondere belangen van ingezetenen, omdat het een openbaar belang dient.<sup>233</sup>

Er kan geconcludeerd worden dat de autonome verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad niet beperkt is tot het reguleren van gedrag op openbare plaatsen, maar tot reguleren van openbare belangen. Als gedrag in een woning serieuze overlast of gevaar veroorzaakt voor de buitenwereld, dan kan dit gedrag voorwerp van regeling bij autonome verordening zijn.<sup>234</sup>

Een autonome verordening mag volgens art. 121 Gemeentewet niet in strijd zijn met een hogere regeling. Dit betreft de ‘bovengrens’ van de autonome verordenende bevoegdheid. De hogere regeling kan een wet in formele zin, de Grondwet of een verdrag betreffen.<sup>235</sup> In dit onderzoek is vooral de grens relevant die art. 10 Gw trekt ten aanzien van de reikwijdte van de autonome verordenende bevoegdheid. Uit art. 10 Gw vloeit voort dat het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer slechts beperkt mag worden bij of krachtens de wet. Een autonome gemeentelijke verordening kan het recht op privéleven van de overlastveroorzaker daarom niet legitiem beperken.<sup>236</sup>

<sup>229</sup> HR 8 april 1980, *NJ* 1980, 330 m. nt. ALM.

<sup>230</sup> Zie Von Brucken Fock 1981, p. 33; Nicolai 1981; Knoop Pathuis & De Winter 1981; Damen & De Lange 1983, p. 501; Lodeizen & Schotman 1983a, p. 113; Lodeizen & Schotman 1983b, p. 238; Schroot 1990, p. 357-358.

<sup>231</sup> ABRvS 12 april 1994, *AB* 1994, 435; ABRvS 17 oktober 2001, *LJN* ABRvS 16 oktober 2002, *LJN* AE8977. ABRvS 17 oktober 2001, *LJN* AD4785, *AB* 2002, 66, m. nt. F. Vermeer; ABRvS 1 mei 2002, *LJN* AE2053; Rechtbank Alkmaar 8 juli 2009, *LJN* BJ3796; Rechtbank Arnhem 3 augustus 2010, *LJN* BN4417; Rechtbank Arnhem 21 september 2010, *LJN* BN8192.

<sup>232</sup> ABRvS 15 januari 1980, *AB* 1980, 229 m. nt. J.H. van der Veen.

<sup>233</sup> Zie Vz. ABRvS 28 juni 1993, *AB* 1994, 422.

<sup>234</sup> Zie Hennekens & Van Geest & Fernhout 1998, p. 72-79; Schilder & Brouwer 2004, p. 26-32; Dölle & Elzinga 2004, p. 185-187.

<sup>235</sup> Zie Schilder & Brouwer 2004, p. 33 e.v.; Dölle & Elzinga 2004, p. 187 e.v. Brühem (2009) betoogt dat ‘grondrechten – en de Grondwet – een zelfstandige grens voor de autonome regelgevende bevoegdheid van gemeentebesturen’ vormen en dat deze begrenzing niet voortvloeit uit art. 121 Gemeentewet.

<sup>236</sup> Overkleef-Verburg (1982, p. 248) vraagt zich af of ruimte voor de autonome verordeningen geringer wordt als gevolg van art. 10 Gw. Kortmann (1978, p. 921) vreest ‘uitholling van de decentralisatie’.



### 4.3.1 Bezoekersverbod

Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw bevatten meerdere autonome gemeentelijke verordeningen een bepaling die het mogelijk maakt om drugsoverlast veroorzaakt in een woning te bestrijden. De gemeenteraad verleent de burgemeester of het college de bevoegdheid om een woning te ‘sluiten’. Na een ‘sluiting’ is het de eigenaar en/of bewoner verboden om bezoekers in de woning toe te laten of te laten verblijven.

De toenmalige Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) Groningen neem ik als voorbeeld. Deze autonome verordening bevat als één van de eerste verordeningen de bevoegdheid om een woning te sluiten.<sup>237</sup> In art. 78b lid 1 en 2 APV Groningen staan de toepassingsvoorwaarden voor de geslotenverklaring beschreven:

- ‘1. Indien de eigenaar, beheerder, houder of gebruiker van een inrichting, een perceel of perceelsgedeelte of enige andere ruimte waarover hij de beschikking heeft, gedooft dat anderen daarin middelen als bedoeld in de artikelen 2 en 3 Opiumwet zonder dat daartoe op grond van die wet vereiste verloven zijn verstrekt, gebruiken, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, aanwezig hebben, of vervaardigen kunnen burgemeester en wethouders, indien zulks naar hun oordeel in het belang van het woon- en leefklimaat in de naaste omgeving is vereist, de inrichting, het perceel of perceelsgedeelte of die ruimte gesloten verklaren.
2. De sluiting wordt in het openbaar bekend gemaakt en wordt van kracht, zodra een afschrift van het besluit op of nabij de toegang of toegangen van die inrichting, het perceel of perceelsgedeelte daarvan of de ruimte is aangebracht. Tot sluiting wordt, behoudens dringende gevallen, niet overgegaan alvorens degene te wiens aanzien het besluit wordt genomen is gewaarschuwd.’

Het derde en vierde lid van art. 78b APV Groningen omschrijven de gevolgen van een geslotenverklaring. Na de ‘sluiting’ mag de bewoner zelf in de woning verblijven, maar is het hem voortaan verboden om in de ‘gesloten’ woning bezoekers toe te laten of bezoekers te laten verblijven. Ook de bezoeker is strafbaar:

- ‘3. Het is de eigenaar, beheerder, houder of gebruiker als bedoeld in het eerste lid, verboden, na het van kracht worden van de sluiting, bezoekers tot de inrichting, het perceel, het perceelsgedeelte of de ruimte toe te laten of daarin te laten verblijven.
4. Het is een ieder verboden in een bij besluit van burgemeester en wethouders gesloten inrichting, perceel, perceelsgedeelte of ruimte als bezoeker te verblijven.’

---

<sup>237</sup> Zie Brouns 1984, p. 300; Merx 1990, p. 501-502; Breunese, Brouwer & Schilder 1996, p. 33-37.

In art. 78b lid 5 APV Groningen is een definitie van de niet-bezoeker gegeven. Onder meer de gezins- en familieleden van de bewoner vallen niet onder de definitie. Het is hen niet verboden om de woning te bezoeken of daarin te verblijven:

‘5. Onder bezoekers worden ten aanzien van de toepassing van het derde en vierde lid niet verstaan: a. de gezinsleden van de eigenaar, beheerder, houder of gebruiker van de inrichting, het perceel, het perceelsgedeelte of de ruimte, diens elders wonende bloed- en aanverwanten, alsook degene met wie deze een gemeenschappelijke huishouding voert; b. de personen wier tegenwoordigheid in de inrichting, het perceel, het perceelsgedeelte of de ruimte wegens dringende omstandigheden vereist wordt’.

De bepaling in de autonome verordening van andere gemeenten verschilt enigszins van de Groningse bepaling. In Den Haag en Amsterdam is bijvoorbeeld de sluitingsbevoegdheid toegekend aan de burgemeester. Er bestaan ook ‘gecombineerde’ verordeningen waarin de burgemeester een bezoekersverbod kan opleggen in het geval van een woning en het college, indien het gaat om een inrichting/lokaal. Een ander verschil is dat de Haagse bepaling alleen betrekking heeft op overlast ten gevolge van het gebruiken, bereiden, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken of de enkele aanwezigheid van hard drugs (art. 2 Opiumwet). De APV Amsterdam bevat een ingrijpender bevoegdheid dan de APV Groningen, omdat in Amsterdam de bewoner en zijn gezins- of familieleden niet van het bezoekersverbod zijn uitgezonderd.<sup>238</sup>

Het opnemen van een bevoegdheid tot het opleggen van een bezoekersverbod is niet strijdig met de benedengrens van de autonome verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad. Het bezoekersverbod is gericht op het tegengaan van drugshandel vanuit de woning en raakt daarom een openbaar belang. In de jurisprudentie wordt beslist dat de benedengrens niet is overschreden. De drugshandel in een woning heeft volgens de Rechtbank Roermond ‘een zozeer naar buiten uitstralend effect (...) dat daardoor de openbare orde in die mate wordt aangetast’.<sup>239</sup>

---

<sup>238</sup> Zie Van der Ham 1984, p. 405-407.

<sup>239</sup> Zie Rechtbank Roermond 3 januari 1995, *AB* 1995, 168, *Gst.* 1995, 7006, 6 m. nt. HH; Vz. ABRvS 15 augustus 1984, *AB* 1985, 21 m. nt. M.A. van der Ham. In de literatuur is men van mening dat het gebruik of de handel in hard drugs sneller een aantasting van de openbare orde oplevert dan het gebruik of de handel in soft drugs. Zie Lisser 1984, p. 1-2; Van der Ham 1984, p. 407; Rogier & Tiemersma 1988, p. 340; Merkx 1990, p. 491. Vgl. Brouns 1984, p. 300.

### 4.3.2 Bezoekersverbod en recht op privéleven

Het opleggen van een bezoekersverbod op basis van een autonome verordening is in strijd met het recht op privéleven van de overlastveroorzaker.<sup>240</sup> Deze schending van het recht op privéleven vloeit niet per definitie voort uit art. 8 EVRM. De inmenging heeft een wettelijke grondslag: de autonome verordening. Bovendien wordt het bezoekersverbod opgelegd in het belang van meerdere van de in art. 8 lid 2 EVRM genoemde doelen (bijvoorbeeld bescherming van rechten en vrijheden van anderen). Het bezoekersverbod moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, het geschikte middel zijn om de overlast te stoppen en voldoen aan de eisen die de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit stellen. Het moet per geval beoordeeld worden of het oplegde bezoekersverbod voldoet aan deze laatste voorwaarden. Het is zeker niet ondenkbaar dat een bezoekersverbod noodzakelijk is in een democratische samenleving bij de bestrijding van ernstige overlast.<sup>241</sup>

De verhouding van het bezoekersverbod tot art. 10 Gw is een stuk problematischer. Het opleggen van een bezoekersverbod beperkt het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De door art. 10 Gw voor een legitieme beperking vereiste specifieke wettelijke grondslag is niet aanwezig. Daardoor is sprake van een schending van het recht op privéleven van de overlastveroorzaker.<sup>242</sup>

In de jurisprudentie wordt beslist dat een op basis van een autonome verordening opgelegd bezoekersverbod een schending van het recht op privéleven oplevert.<sup>243</sup> De Rechtbank Roermond komt tot de conclusie dat het bezoekersverbod een inbreuk maakt op de, door art. 10 Gw beschermde, persoonlijke levenssfeer. Dat sprake is van drugshandel in de woning waardoor ‘aanmerkelijke afbreuk wordt gedaan aan het besloten karakter van de woning’, betekent volgens de rechtbank niet dat de woning ‘helemaal aan de persoonlijke levenssfeer van de bewoners onttrokken is’. De geslotenverklaring van de woning acht de rechtbank een beperking van het recht op privéleven, die ‘niet

---

<sup>240</sup> Zie in het kader van de bovengrens die de toenmalige Opiumwet trok: Brouns 1984, p. 299; Van der Ham 1984, p. 406; Merkx 1990, p. 490.

<sup>241</sup> Zie Van der Ham 1984, p. 407; Brouns 1984, p. 300; Merkx 1990, p. 492.

<sup>242</sup> Al voor de inwerkingtreding van art. 10 Gw werd gewezen op de aankomende schending, zie Brouns 1984, p. 300-301; Van der Ham 1984, p. 407. Zie ook Breunese, Brouwer & Schilder 1996, p. 37: ‘Er was sprake van evidente strijd met de grondwettelijke beperkingssystematiek van grondrechten’. Volgens Merkx (1990, p. 493) is geen sprake van schending van art. 10 Gw ‘mits maar voldoende uitzonderingen op het na de sluiting intredende bezoekersverbod worden gemaakt’.

<sup>243</sup> In een eerder stadium werd geen schending aangenomen. Zie Vz ABRvS 5 september 1989, *KG* 1989, 392; Vz. ABRvS 13 januari 1994, S03.93.5276; Merkx 1990, p. 492; Breunese, Brouwer & Schilder 1996, p. 34-35.

onder de bijzondere beperkingsclausule van art. 10 lid 1 Gr. w. gebracht kan worden'.<sup>244</sup>

De Afdeling bevestigt de conclusie van de Rechtbank Roermond. In haar uitspraak concludeert de Afdeling dat 'een dergelijke beperking' van het recht beschermd door art. 10 Gw slechts is toegestaan op basis van een wet in formele zin.<sup>245</sup> In een andere zaak herhaalt de Afdeling deze voorwaarde door de sluiting van een woning die gebruikt wordt als prostitutiebedrijf als onrechtmatig aan te merken. Een autonome verordening kan volgens de Afdeling niet als grondslag voor de beperking van het recht van art. 10 Gw fungeren.<sup>246</sup>

Na de Afdelingsuitspraak bestaat er geen ruimte meer om op grond van een autonome verordening een bezoekersverbod op te leggen. Een autonome verordening die zich mengt in de persoonlijke levenssfeer is in strijd met art. 10 Gw, zelfs indien de verordening gedrag reguleert waardoor openbare belangen kunnen worden geraakt.

#### **4.3.3 Algemene verboden**

De gemeenteraad neemt in de autonome verordening veelal algemene verboden op om woonoverlast te bestrijden. Algemene verboden zijn bepalingen waarin overlastgevend gedrag veroorzaakt in een woning wordt verboden. Het college is bevoegd om de algemene verboden met behulp van herstelsancties (zoals de last onder dwangsom of de last onder bestuursdwang) te handhaven.<sup>247</sup>

Een eerste voorbeeld van een algemeen verbod dat gebruikt wordt bij de aanpak van woonoverlast is het geluidhinderverbod. In de meeste verordeningen is de bepaling uit de door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) opgestelde Modelverordening overgenomen:

- '1. Het is verboden buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer of van het Besluit op een zodanige wijze toestellen of geluidsapparaten in werking te hebben of handelingen te verrichten dat voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt.
2. Het college kan van het verbod ontheffing verlenen'.<sup>248</sup>

Als toelichting bij het geluidhinderverbod is te lezen dat geluidsoverlast 'veroorzaakt door het beoefenen van "lawaaige" hobby's, het voortdurend

---

<sup>244</sup> Zie Rechtbank Roermond 3 januari 1995, *AB* 1995, 168, *Gst.* 1995, 7006, 6 m. nt. HH. Zie ook Breunese, Brouwer & Schilder 1996, p. 35-36.

<sup>245</sup> Zie ABRvS 28 augustus 1995, *AB* 1996, 204 m. nt. L.J.J. Rogier, *Gst.* 1995, 7019 m. nt. HH.

<sup>246</sup> Zie ABRvS 6 juni 2000, *AB* 2000, 327 m. nt. LD.

<sup>247</sup> Zie Leenders & Goudriaan 2012, p. 155-156.

<sup>248</sup> Zie art. 4:6 Modelverordening VNG.

bespelen van muziekinstrumenten, het gebruiken van elektroakoestische apparatuur' onder het bereik van het verbod valt. Het verbod kan worden gebruikt om woonoverlast tegen te gaan, maar de toelichting waarschuwt dat 'klachten over vormen van geluidhinder nogal eens een minder goede verstandhouding tussen burens of omwonenden als achtergrond' hebben.<sup>249</sup>

In de rechtspraak speelt de handhaving van het geluidhinderverbod in gevallen van woonoverlast geen rol van betekenis. In 2002 moet de Afdeling beoordelen of het college terecht geen ontheffing van het geluidhinderverbod heeft verleend. Een bewoner verzocht om een ontheffing om 'voor onbepaalde tijd eens in de twee weken op dinsdag of donderdag van 19.00 uur tot 21.30 in zijn woning luide hardrockmuziek op zijn muziekinstallatie te laten afspelen'. De Afdeling acht de weigering om de ontheffing te verlenen rechtmatig, omdat het college het doel van het geluidhinderverbod 'te weten het voorkomen van regelmatig terugkerende geluidhinder, zwaarder mocht laten wegen dan het belang van appellant bij de verzochte ontheffing'.<sup>250</sup>

Een tweede voorbeeld van een algemeen verbod is het dierenhinderverbod:

'Degene die buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer de zorg heeft voor een dier, moet voorkomen dat dit voor een omwonende of overigens voor de omgeving (geluid)hinder veroorzaakt'.<sup>251</sup>

Dit verbod komt aan de orde in rechtspraak over lawaaiige honden, hanen en andere (huis)dieren. In 2002 acht de Afdeling de handhaving van het dierenhinderverbod rechtmatig in een zaak over geluidsoverlast veroorzaakt door honden.<sup>252</sup> In 2011 dient bij de Afdeling wederom een zaak over blaffende honden. Een omwonende verzoekt om handhaving van het dierenhinderverbod uit de APV. Het college weigert om het verbod te handhaven, omdat uit akoestisch onderzoek blijkt dat door het geblaf 'het achtergrondniveau niet is overschreden'. De Afdeling acht de weigering tot handhaving rechtmatig.<sup>253</sup>

---

<sup>249</sup> Toelichting bij art. 4:6 Modelverordening VNG.

<sup>250</sup> Zie ABRvS 16 oktober 2002, *LJN* AE8977, *JM* 2003, 8 m. nt. Wiggers. Zie ook Rechtbank Alkmaar 14 mei 2004, *LJN* AP0116. Een opmerkelijke zaak speelt in de gemeente Schiedam. De burgemeester handhaaft met een last onder dwangsom het geluidhinderverbod. Een inwoner veroorzaakt geluidhinder door in en rond het huis te lopen met een bladzuiger, te slaan op de afvalcontainer en de garagedeur vaak hard dicht te gooien. De herstelsanctie heeft het gewenste effect, maar nadat de overlastveroorzaker bezwaar maakt, herroept de burgemeester het besluit. Zie Olsthoorn 2009; Olsthoorn 2010.

<sup>251</sup> Zie art. 4:6b Modelverordening VNG.

<sup>252</sup> Zie ABRvS 1 mei 2002, *LJN* AE2053.

<sup>253</sup> Zie ABRvS 9 november 2011, *LJN* BU3716, *AB* 2012, 249 m. nt. L.J.A. Damen. In zijn annotatie is Damen kritisch over het weinig omlijnde dierenhinderverbod: 'Een gemeenteraad verbiedt van alles en nog wat, zonder zich te bekreunen over de beantwoording van de vraag wat er nu precies wordt verboden. Het minder democratisch

In een andere zaak draait het om overlast veroorzaakt door papegaaien. Het college weigert om het dierenhinderverbod te handhaven. Een omwonende stapt naar de rechter, omdat naar zijn mening onvoldoende akoestisch onderzoek is verricht. De Rechtbank Arnhem verklaart het beroep gegrond en concludeert dat het verrichte onderzoek ‘onvoldoende grondslag vormt voor de conclusie dat eiser geen geluidsoverlast ondervindt van de vogels van buurman’.<sup>254</sup>

Een derde voorbeeld is de bepaling waarin de gemeenteraad aan het college de bevoegdheid heeft verleend om het aanwezig hebben van dieren te reguleren:

- ‘1. Het is verboden op door het college ter voorkoming of opheffing van overlast of schade aan de openbare gezondheid aangewezen plaatsen, buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, bij dat aanwijzingsbesluit aangeduide dieren:
  - a. aanwezig te hebben;
  - b. aanwezig te hebben anders dan met inachtneming van de door het college in het aanwijzingsbesluit gestelde regels;
  - c. aanwezig te hebben in een groter aantal dan in die aanwijzing is aangegeven; of
  - d. te voeren.
2. Het college kan de rechthebbende op een onroerende zaak gelegen binnen plaats die een krachtens het eerste lid is aangewezen, ontheffing verlenen van een of meer verboden bedoeld in het eerste lid’.<sup>255</sup>

Deze bevoegdheid speelt in een gering aantal zaken over woonoverlast een rol. Zo buigt de Afdeling zich in 2009 over een kwestie over kraaiende hanen. Een omwonende verzoekt het college om handhavend op te treden tegen de eigenaar van de hanen. Het college verplicht de eigenaar vervolgens om maatregelen te treffen zodat ‘de noodzakelijke geluidsreductie kan worden bereikt’. De maatregelen dienen te bestaan uit ‘afstandsvergroting door het verplaatsen van de hokken’ en ‘geluidsisolatie door het treffen van bouwkundige voorzieningen’. Nadat de omwonende meldt dat de overlast aanhoudt, besluit het college om niet

---

gelegitimeerde B&W gaat eigenlijk pas daarna – zonder delegatie van wetgevende bevoegdheid – de echte geluidsnorm stellen, op basis van een belangenafweging, met als resultaat dat de geluidsnorm voor gevallen als dit, vrijwel geheel verdampt. Ik kan mij voorstellen dat appellant zich na bijna zes jaar procederen met lege handen voelt staan. Of wat ruwer gezegd: als aan bestuursorganen als B&W of burgemeester, zo veel vrijheid wordt gelaten, en de bestuursrechter hun beoordelingen en belangenafwegingen zo terughoudend toetst of moet toetsen, is de burger dan niet aan de heidenen overgeleverd?’. Zie ook ABRvS 17 oktober 2001, *LJN* AD4785, *AB* 2002, 66, m. nt. F. Vermeer; Rechtbank ’s-Hertogenbosch 9 oktober 2000, *LJN* AD4783; Rechtbank Roermond 14 november 2007, *LJN* BB8806; Rechtbank Alkmaar 8 juli 2009, *LJN* BJ3796; Rechtbank Leeuwarden 20 januari 2010, *LJN* BL0536; Rechtbank Arnhem 3 augustus 2010, *LJN* BN4417.

<sup>254</sup> Zie Rechtbank Arnhem 21 september 2010, *LJN* BN8192.

<sup>255</sup> Zie art. 2:60 Modelverordening VNG.

op te treden. De Afdeling acht dit besluit rechtmatig, omdat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de hanen geen overlast in de zin van de APV veroorzaken.<sup>256</sup>

#### 4.3.4 Algemene verboden en recht op privéleven

Een algemeen verbod beperkt het recht op privéleven, indien het van toepassing is op de woning. Het geluidhinderverbod heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de bewoning van de woning, omdat de bewoner de woning niet op een wijze mag bewonen die lawaai veroorzaakt. Uit de beperkingensystematiek volgt dat een geluidhinderverbod in een autonome verordening leidt tot een schending van art. 10 Gw, omdat de noodzakelijke grondslag in een specifieke wet in formele zin ontbreekt.

Het voorgaande is voor de lokale overheid die woonoverlast wil bestrijden een onplezierige conclusie. De autonome verordenende bevoegdheid kan niet worden ingezet bij optreden tegen woonoverlast. Het is daarom verleidelijk om manieren te vinden om onder de conclusie uit te komen.

Een eerste tegenwerping zou kunnen zijn dat het verbod het recht op privéleven niet beperkt. Men hanteert dan een restrictieve (of redelijke) reikwijdte van art. 10 Gw. Binnen deze interpretatiemethode worden grondrechten niet opgevat ‘als zouden zij het recht inhouden om een bepaalde handeling die in abstracto binnen de reikwijdte van zo een bepaling kan vallen op ieder moment, overal en op elke wijze te verrichten’. Binnen een restrictieve interpretatie worden ‘allerlei maatschappelijk algemeen aanvaarde maatregelen en voorschriften ten behoeve van de veiligheid, gezondheid, bestrijding van geluidsoverlast et cetera, die de uitoefening van een grondrecht kunnen raken, in beginsel niet opgevat (...) als beperkingen van het grondrecht’.<sup>257</sup>

In het kader van art. 10 Gw biedt deze restrictieve interpretatie geen uitkomst.<sup>258</sup> Het is moeilijk vol te houden dat in de woning het recht op privéleven niet onverkort geldt. De woning is bij uitstek de plaats waar dit recht van toepassing is. Dat de woning op een hinderlijke wijze wordt bewoond doet

---

<sup>256</sup> Zie ABRvS 27 mei 2009, *LJN* BI4970. Zie ook ABRvS 15 januari 1980, *AB* 1980, 229 m. nt. J.H. van der Veen; Rechtbank Leeuwarden 29 september 2012, *LJN* BT6542.

<sup>257</sup> Vermeulen 1995, p. 10-13. Zie ook Overkleef-Verburg 1982, p. 246; Den Boer 1988, p. 65-66; Burkens 1989, p. 137; Kortmann 1989, p. 234-235; Vermeulen 1990, p. 84; Vermeulen 1992; Verhey 1995; Verhey 2003, p. 223-225; Barkhuysen, Van Emmerik & Voermans 2009, p. 52; Burkens e.a. 2012, p. 134-136. Zie ook de annotaties van Riezebos bij ABRvS 16 juni 1993, *AB* 1994, 424, Hofman bij ABRvS 5 januari 1996, *AB* 1996, 179, Vermeulen bij ABRvS 3 december 1998, *AB* 2000, 291 en Teunissen bij ABRvS 14 juli 2010, *Gst.* 2010, 77.

<sup>258</sup> De redelijke interpretatie van de reikwijdte van grondrechten voldoet bijvoorbeeld wel bij art. 6 en 7 Gw (de vrijheid van godsdienst en meningsuiting). Zie Vermeulen 1995, p. 10-16. Vgl. Vermeulen 1992, p. 24 & 29.



daar niets aan af. Het recht op privéleven is in de Grondwet niet slechts voorbehouden voor niet-overlastgevende mensen. De persoonlijke levenssfeer is in een woning grondwettelijk beschermd ongeacht of de omgeving overlast ervaart ‘van schreeuwende en herrie makende bewoners in een huis’.<sup>259</sup> Elk overheidsoptreden dat gevolgen heeft voor de bewoning van een woning valt te bestempelen als inmenging in het grondrecht.<sup>260</sup>

Een tweede tegenwerping zou kunnen zijn dat het grondrecht niet van toepassing is, omdat de rechthebbende overlast veroorzaakt en daarom met een beroep op art. 10 Gw zijn grondrecht misbruikt.<sup>261</sup> Dit betoog overtuigt evenmin. Het leerstuk over ‘misbruik van recht’ is door de formele wetgever tijdens de grondwetsherziening in 1983 expliciet niet van toepassing verklaard op grondrechten. Een overlastveroorzaker ontvalt de bescherming van de Grondwet niet.<sup>262</sup>

Een derde tegenwerping zou kunnen zijn dat de leer van de redelijke uitleg van beperkingen of de leer van de geringe inbreuk van toepassing is. Deze mogelijkheid is het meest succesvol om aan de conclusie van strijdigheid te ontkomen.

De Grondwetgever heeft tijdens de behandeling van de grondwetsherziening 1983 de mogelijkheid van een legitieme beperking van grondrechten zonder de vereiste specifieke wettelijke grondslag opengelaten. Deze beperking moet dan wel redelijk zijn.<sup>263</sup> Het valt te betwijfelen of deze redelijkheidstoets het geluidhinderverbod zal redden van ongrondwettigheid. Was het bezoekersverbod immers ook niet volstrekt redelijk gezien de overlast die omwonenden ondervonden van de drugshandel en het -gebruik? De Afdeling oordeelde echter dat sprake was van een schending van art. 10 Gw.<sup>264</sup>

Meer succes zou een beroep op de leer van de geringe inbreuk kunnen hebben. In dat geval wordt geaccepteerd dat sprake is van een beperking zonder

<sup>259</sup> Hennekens bij ABRvS 28 augustus 1995, *Gst.* 1995, 7019.

<sup>260</sup> Overkleef-Verburg (2000) stelt dat de bescherming van het privéleven binnenshuis en het gebruik van de woning onder art. 10 Gw vallen. Vgl. ABRvS 30 december 1993, *AB* 1994, 242 m. nt. Van Male; ABRvS 21 november 1996, *AB* 1997, 18 m. nt. F.C.M.A Michiels; Rechtbank Breda 28 mei 2001, *LJN* AB2002; *KG* 2001, 168. Gerards & Senden (2009, p. 646 e.v.) waarschuwen voor een ‘definitional marging of appreciation’.

<sup>261</sup> Vgl. Oostdam & Littooi 1999. Zie ook Van der Schyff 2011, p. 193.

<sup>262</sup> Heringa stelt dat de weg van ‘misbruik van recht (...) niet begaanbaar’ is: ‘Tijdens de grondwetsherziening van 1983 is expliciet afgewezen om een algemeen misbruik artikel à la artikel 17 EVRM op te nemen’. Zie ABRvS 28 augustus 1995, *JB* 1995, 331 m. nt. AWH. Vgl. Galenkamp & Weststrik 2004.

<sup>263</sup> *Kamerstukken II* 1975-1976, 13872, nr. 3, p. 21-22.

<sup>264</sup> In de Memorie van Toelichting geeft de regering twee voorbeelden van ‘gevestigde en algemeen aanvaardbare regelingen’ die in redelijkheid niet ongrondwettig geacht kunnen worden: de toenmalige Hinderwet en de Woningwet. Deze wetten binden de bouw en instandhouding van drukkerijen aan een vergunning, en dus aan een voorafgaand verlof. Zie ook Den Dekker-van Bijlsterfeld 1991.



specifieke wettelijke grondslag en dat sprake is van een inbreuk. De beperking wordt echter niet als ongrondwettig aangemerkt, omdat hij gering is.<sup>265</sup>

In de jurisprudentie is de leer van de geringe inbreuk een paar keer toegepast. De Hoge Raad accepteert soms een geringe inbreuk op het recht van art. 10 Gw. In de strafrechtspraak is bijvoorbeeld een vaste lijn ontwikkeld volgens welke voor een geringe inbreuk een algemene wettelijke regeling voldoet. Hoewel art. 2 Politiewet slechts een taakomschrijving bevat, mag er toch inmenging plaatsvinden zonder de vereiste grondslag in een specifieke wet in formele zin. De politie mag op grond van art. 2 Politiewet in de fase van opsporing feitelijke handelingen verrichten als schaduwen, fotograferen en observeren zo lang dit beperkt blijft tot een geringe inbreuk op het recht op privéleven.<sup>266</sup>

De Afdeling lijkt ook ruimte te laten voor een geringe inbreuk. In de uitspraak over het bezoekersverbod is te lezen: ‘Een dergelijke beperking is slechts toegestaan op basis van een wet in formele zin’. Het toevoegen van ‘een dergelijke’ zou erop kunnen wijzen dat ook de Afdeling niet elke inmenging zonder specifieke grondslag in een wet in formele zin als strijdig met art. 10 Gw kenmerkt. In een latere uitspraak zet de Afdeling een streep door het bezoekersverbod, omdat het gaat om een ‘ernstige inperking van de normale woonfunctie’. De Afdeling laat met de toevoeging van ‘ernstige’ een mogelijkheid open om een geringe inbreuk zonder de voorgeschreven specifieke wettelijke grondslag als niet strijdig met art. 10 Gw te beschouwen.<sup>267</sup>

De vraag blijft wat een schending een geringe inbreuk maakt. In het straf- en strafprocesrecht bestaat de nodige jurisprudentie over wanneer een inbreuk op art. 10 Gw als gering kan worden gekwalificeerd. De rechter hanteert een viertal criteria om dit uit te maken: (a) duur, (b) intensiteit, (c) plaats en (d) doel van de inbreuk.<sup>268</sup>

Indien we het geluidhinderverbod aan de hand van deze criteria beoordelen, blijkt dat het lastig is om te voorspellen of dit verbod als geringe inbreuk kan worden aangemerkt. Op het criterium duur (a) scoort het verbod slecht, omdat het dag en nacht en voor onbeperkte duur geldt.<sup>269</sup> Wat betreft de intensiteit (b) kan betoogd worden dat het inwerking hebben van geluidsapparaten het privéleven niet zeer ingrijpend beperkt. In ieder geval heeft het verbod niet dezelfde invloed op de persoonlijke levenssfeer als een bezoekersverbod of een

<sup>265</sup> Zie Brouwer & Vols 2010. Zie ook Verhey 2003, p. 226.

<sup>266</sup> Zie Buruma 2000, p. 649-658; Hoge Raad 20 januari 2009, *LJN* BF5603; De Jong 2000, p. 89.

<sup>267</sup> Zie ABRvS 28 augustus 1995, *AB* 1996, 204 m. nt. L.J.J. Rogier, *Gst.* 1995, 7019 m. nt. HH; ABRvS 6 juni 2000, *AB* 2000, 327 m. nt. LD.

<sup>268</sup> Zie Haverkate 2000, p. 227-232.

<sup>269</sup> Vgl. Merx 1990, p. 493.

fysieke sluiting van de woning.<sup>270</sup> Met betrekking tot het criterium plaats (c) is de inbreuk moeilijk als gering aan te merken. De woning is immers bij uitstek de plaats waar het recht op privéleven van toepassing is. Het doel van de regeling (d) is een einde te maken aan de geluidsoverlast voor omwonenden. Dat is een nastrevenswaardig doel en het geluidshinderverbod is geschikt om dit doel te bereiken.

De geringe-inbreuk-toets is niet identiek aan een redelijkheidsbeoordeling of een noodzakelijkheidstoets. Een schending van het recht op privéleven kan redelijk en noodzakelijk zijn, maar tegelijkertijd gelden als meer dan gering. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de Afdelingsuitspraak over het bezoekersverbod. De inmenging werd aangemerkt als meer dan geringe inbreuk, maar zou waarschijnlijk, gezien de ernst van de overlast, wel voldoen aan de noodzakelijkheidstoets van art. 8 lid 2 EVRM. In de geringe-inbreuk-toets komen aan de criteria intensiteit, duur en plaats echter veel meer een autonome betekenis toe. Een ingrijpende maatregel als een bezoekersverbod is op grond hiervan niet toegestaan, ondanks dat de inmenging redelijk en noodzakelijk is.

#### 4.4 Woonoverlast, sluitingsbevoegdheden en daaropvolgend traject

De afgelopen twintig jaren zijn door de wetgever drie sluitingsbevoegdheden geïntroduceerd die kunnen worden gebruikt bij het tegengaan van woonoverlast. In 1997 voert de wetgever de eerste bevoegdheid in. De burgemeester kan op grond van art. 174a Gemeentewet een woning sluiten vanwege een verstoring van de openbare orde rondom de woning. In 2005 introduceert de wetgever een tweede sluitingsbevoegdheid. Het college heeft volgens art. 17 Woningwet de bevoegdheid om gebouwen te sluiten, indien een overtreding van de Woningwet een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid met zich meebrengt. In 2007 voert de wetgever een derde sluitingsbevoegdheid in. De burgemeester is op basis van art. 13b Opiumwet bevoegd een woning te sluiten, indien sprake is van drugshandel in die woning of een handelshoeveelheid drugs aanwezig is.

Na een analyse van het toepassingsbereik van de sluitingsbevoegdheden (4.4.1 t/m 4.4.3), onderzoek ik hoe de toepassing van de sluitingsbevoegdheden zich verhoudt tot het recht op privéleven. De Wet Victor komt in de daaropvolgende paragraaf aan bod. Deze wet regelt sinds 2002 het traject dat volgt na de toepassing van een sluitingsbevoegdheid. De verhouding tussen de Wet Victor en het recht op privéleven komt in de paragraaf daarna aan de orde (4.4.5-4.4.6).

---

<sup>270</sup> Vgl. *Kamerstukken II* 1975-1976, 13872, nr. 3, p. 19 over de kernrechtgedachte.

#### 4.4.1 Art. 174a Gemeentewet

Op grond van art. 174a Gemeentewet (de Wet Victoria) kan de burgemeester besluiten een woning (of erf) te sluiten voor een door hem te bepalen duur, indien sprake is van een gedraging in de woning waardoor de openbare orde rond die woning wordt verstoord. Deze bevoegdheid is het directe gevolg van de Afdelingsuitspraak over het bezoekersverbod. Tweede Kamerleden dienen na de Afdelingsuitspraak over het bezoekersverbod een initiatiefwetsvoorstel in. Nagenoeg tegelijkertijd dient de regering een wetsvoorstel in, omdat het initiatiefvoorstel op enkele punten ‘te ingrijpend’ zou zijn. Om concurrentie tussen de voorstellen te vermijden, gaat de regering door met een sluitingsbevoegdheid en richten de parlementsleden zich op het traject dat volgt na de sluiting van een woning.<sup>271</sup>

##### 4.4.1.1 Toepassingsbereik volgens de wetgever

Het toepassingsbereik van art. 174a Gemeentewet breidt zich gedurende de tijd steeds verder uit. Dat is al tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel waar te nemen. Bij het indienen van het wetsvoorstel is het toepassingsbereik beperkt tot drugsoverlast: slechts een ernstige verstoring van de openbare orde als gevolg van een overtreding van de Opiumwet kan leiden tot een sluiting. De regering kiest voor het begrip ‘verstoring van de openbare orde’, omdat dit goed aansluit bij de terminologie van de Gemeentewet. Het is niet de bedoeling dat ‘louter het feit dat zich in het pand eventueel wanordelijkheden voordoen’ of strafbare feiten de materiële grondslag vormen voor toepassing van de bevoegdheid. Dit kan volgens de regering de beperking van het grondrecht op privéleven niet rechtvaardigen.<sup>272</sup>

Vervolgens rekt de regering onder druk van de Tweede Kamer het toepassingsbereik van de voorgestelde bevoegdheid op. De regering schrapt eerst de voorwaarde dat de verstoring van de openbare orde ernstig moet zijn. Deze voorwaarde zou ‘niet echt nodig’ zijn, omdat dit al uit het proportionaliteitsvereiste uit het EVRM zou voortvloeien. Bovendien hoeft de

---

<sup>271</sup> Het initiatiefvoorstel richt zich op ‘maatregelen die getroffen worden na ontruiming en sluiting’. Het regeringsvoorstel beperkt zich initieel tot de ‘maatregelen tot en met ontruiming en sluiting’. Opmerkelijk is dat het regeringsvoorstel zich later beperkt tot sluiting van een woning en niet meer spreekt van ontruiming. Zie *Kamerstukken II* 1996-1997, 24549, nr. 6; *Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 5, p. 1-2. Sluiting en ontruiming zijn twee verschillende acties. Zie ook Hennekens 2007, p. 159; Brouwer & Schilder 2009a.

<sup>272</sup> Meer precies was de bevoegdheid beperkt tot de aanpak van: ‘ernstige verstoringen van de openbare orde als gevolg van de (zonder bij of krachtens de Opiumwet toegestane) bereiding, bewerking, verwerking, verkoop, aflevering, verstrekking, vervaardiging of aanwezigheid van een middel als bedoeld in art. 2 of 3 van de Opiumwet’. Zie *Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nrs. 2 & 3, p. 6-7.

verstoring van de openbare orde niet langer gerelateerd te zijn aan overtreding van de Opiumwet, omdat de oorzaak van de verstoring ‘in beginsel niet zo relevant’ is. Toch is drugsoverlast volgens de regering ‘vooralsnog de enige soort van overlast (...) waarbij, afhankelijk van de ernst en omvang daarvan, sluiting gerechtvaardigd kan zijn’. Een verstoring van de openbare orde als gevolg van prostitutie, wapenhandel en handel in gestolen goederen rechtvaardigt volgens de regering een woningsluiting niet. De Tweede Kamer bekrachtigt de uitbreiding van het toepassingsbereik door amendementen te verworpen die deze uitbreidingen beogen ongedaan te maken.<sup>273</sup>

Het toepassingsbereik wordt vervolgens verder uitgebreid. Dat is het gevolg van een ruimere uitleg van het begrip verstoring van de openbare orde. Een ruimere interpretatie is volgens de regering nodig om de burgemeester de ruimte te laten om de bevoegdheid toe te passen ‘als in de toekomst een andere, vergelijkbaar zware ingreep in het leven van anderen aan de orde is’. De bevoegdheid kan door deze ruime lezing ingezet worden bij ernstige overlast waarbij niet de herkomst maar de aard telt. Ernstige overlast is nadelig voor zowel de veiligheid als de gezondheid van de woonomgeving van mensen. Onder omstandigheden kan overlast ten gevolge van wapenhandel en prostitutie volgens de regering daarom onder het toepassingsbereik vallen. Geluidsoverlast en burengerucht blijven tevens buiten het bereik van de Wet Victoria.<sup>274</sup>

In een latere fase van de parlementaire behandeling wordt het toepassingsbereik verder uitgebreid. Bij amendement wordt een tweede lid aan art. 174a Gemeentewet toegevoegd. De burgemeester heeft ook de bevoegdheid tot sluiting in het geval van ernstige vrees voor herhaling van de verstoring van de openbare orde. Daarbij kan het gaan om een andere woning dan van waaruit aanvankelijk overlast ontstond. Deze bevoegdheid voorkomt dat de overlastveroorzaker gemakkelijk de overlastgevende activiteiten vanuit een andere woning kan voort zetten. De regering acht dit amendement niet noodzakelijk en wil dat de sluitingsbevoegdheid gekoppeld blijft aan een ‘feitelijke verstoring van de openbare orde’. Desondanks stemt de Tweede Kamer met het amendement in.<sup>275</sup>

<sup>273</sup> Zie *Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 4, p. 6-9; *Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 5, p. 7-9; *Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 6; *Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 8; *Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 9; *Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 13, p. 4; *Handelingen II* 28 november 1996, p. 32-2639.

<sup>274</sup> *Kamerstukken II* 1995-1996, 24699, nr. 13, p. 17-18. Op de vraag of ook langdurige geluidsoverlast ‘waar mensen stapelgek van kunnen worden’ onder de reikwijdte van artikel 174a Gemeentewet valt, antwoordt de regering ontkennend. Voor de aanpak van ernstige geluidsoverlast bestaan volgens de regering minder ingrijpende instrumenten. Zie *Kamerstukken II* 1995-1996, 24699, nr. 13, p. 17-20 en 26-27. Dit wordt later bevestigd door de regering in *Kamerstukken II* 2007-2008, Aanhangsel, p. 7203-7204.

<sup>275</sup> Zie *Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nrs. 7 & 10-12; *Handelingen II* 28 november 1996, p. 32-2639. Zie ook Oostdam & Littooij 1999. De voorzieningenrechter in Maastricht

In de Eerste Kamer wordt kritiek geuit op het ruime toepassingsbereik van de bevoegdheid. Het is de vraag of de reikwijdte niet zodanig uitgebreid is dat niet meer wordt voldaan aan de eisen van voorzienbaarheid en proportionaliteit.<sup>276</sup> Hoewel de regering erkent dat het oorspronkelijke wetsvoorstel beter ‘aan de eisen van voldoende bepaalbaarheid’ voldeed, meent zij dat art. 174a Gemeentewet voldoet aan de voorwaarden die het EVRM stelt. De Eerste Kamer stemt echter pas in met het wetsvoorstel nadat de regering heeft toegezegd dat de burgemeesters een circulaire over de Wet Victoria toegezonden krijgen. In deze circulaire wordt het toepassingsbereik van de sluitingsbevoegdheid omschreven.<sup>277</sup>

In het parlement komen naast het toepassingsbereik ook de ingrijpende gevolgen van woningsluiting aan de orde. Zo merken Kamerleden tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel op dat het gelet op de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit ‘niet op voorhand ondenkbaar is dat toepassing van een dwangsom (...) in sommige gevallen een adequaat instrument is’. Volgens de regering kan echter geen last onder dwangsom worden opgelegd, omdat art. 174a Gemeentewet de burgemeester geen bevoegdheid verschaft tot opleggen van een last onder bestuursdwang. Bovendien zou een dwangsom vertragend werken, kunnen problemen ontstaan bij de invordering van een dwangsom en hebben gemeenten volgens de regering geen behoefte aan de mogelijkheid tot opleggen van een dwangsom.<sup>278</sup>

In de literatuur is art. 174a Gemeentewet kritisch onthaald. Jurgens spreekt van een ‘aaneensluiting (...) van vage normen’, die de rechtszekerheid in gevaar brengt. Hij acht dat extra bezwaarlijk, omdat ‘openbare orde bevoegdheden behoren (...) tot een categorie machtsuitoefening over burgers die overschrijding van rechtsstatelijke waarborgen als het ware uitlokt’.<sup>279</sup> Brouwer en Schilder vrezen dat de burgemeester de bevoegdheid in de Wet Victoria te snel toepast,

---

achtte een preventieve sluiting niet mogelijk gezien art. 8 EVRM. Zie Rechtbank (vzr.) Maastricht 23 april 2004, *LJN* AO8720. Zie ook De Jong 2006, p. 414.

<sup>276</sup> *Kamerstukken I* 1996-1997, 24699, nr. 103b. Zie ook Jurgens 1997. In 2002 is Jurgens tijdens de behandeling van de Wet Victor nog steeds zeer kritisch ten aanzien van de Wet Victoria, zie *Handelingen I* 19 februari 2002, p. 19-1007-19-1008.

<sup>277</sup> *Zie Kamerstukken I* 1996-1997, 24699, nr. 103c, p. 6 e.v.; *Handelingen I* 11 maart 1997, p. 21-857; Circulaire Staatssecretaris Van de Vondervoort: 16 april 1997, kenmerk EA97/U8894. Zie Hennekens 1997 voor kritiek op de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.

<sup>278</sup> *Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 4, p. 11-12; *Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. B, p. 3; *Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 11, p. 14-15; *Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 13, p. 6-7.

<sup>279</sup> Jurgens 1997, p. 295-296. Zie ook NJCM 1996, p. 632; NJCM 1997, p. 415; De Jong 2004 & het naschrift van De Jong bij Rogier 2005; Schilder 2009, p. 16-19; Dölle 2010, p. 140. Minder kritisch in dit verband: Lisser 1997; Oostdam en Littooij 1999.

omdat niet in de wet is opgenomen dat de verstoring van de openbare orde nadelig moet zijn voor de gezondheid en veiligheid van de omgeving. Zij betreuren dat de wetgever een ‘selectieve sluiting’ met behulp van een bezoekersverbod niet mogelijk heeft gemaakt. De sluiting van een woning grijpt dieper in het recht op privéleven dan strikt noodzakelijk.<sup>280</sup>

#### 4.4.1.2 Toepassingsbereik volgens de rechter

Na de inwerkingtreding is het aan de rechters om de grenzen van het toepassingsbereik te bewaken.<sup>281</sup> De rechtspraak over de toepassing van art. 174a Gemeentewet is te verdelen in drie periodes. De eerste periode start in 1997 en eindigt in 2006, de tweede start in 2007 en eindigt eind 2010 en de derde periode betreft de periode na december 2010. We zullen zien dat het toepassingsbereik in de rechtspraak steeds ruimer wordt geïnterpreteerd totdat de Afdeling daar eind 2010 een dam tegen opwerpt.

In de eerste periode (1997-2006) gaat de meerderheid van de gepubliceerde zaken over de toepassing van art. 174a Gemeentewet na een verstoring van de openbare orde die veroorzaakt is door drugshandel en -gebruik. In de rechtspraak wordt in lijn met de parlementaire geschiedenis geconcludeerd dat deze druggerelateerde overlast leidt tot de voor sluiting vereiste ernstige verstoring van de openbare orde.<sup>282</sup>

Een woningsluiting na niet-druggerelateerde overlast speelt slechts in een gering aantal zaken een rol. In een eerste zaak stelt de Rechtbank Maastricht dat art. 174a Gemeentewet niet bedoeld is om burenruzies te beslechten. De toepassing van de bevoegdheid is pas aan de orde, indien ‘er sprake is van een aantasting van de maatschappelijke structuur, het maatschappelijk reilen en zeilen ter plaatse’. Van verstoring van de openbare orde in geval van

<sup>280</sup> Brouwer & Schilder 1997, p. 576. Zie ook Hennekens 1997; Jurgens 1997, p. 301; NJCM 1996, p. 632 en de annotatie bij ABRvS 10 juli 2002, *LJN* AE5108, *AB* 2003, 97 m. nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer. Vgl. *Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. B, p. 1-2; *Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 4, p. 4-6; *Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 5, p. 4-5.

<sup>281</sup> Bewoners, eigenaars en andere belanghebbenden kunnen bezwaar maken tegen het sluitingsbesluit en vervolgens (hoger) beroep instellen. Hennekens (1997) betoogt dat er geen sprake is van een besluit in de zin van de Awb, omdat art. 174a Gemeentewet slechts feitelijk handelen mogelijk maakt en er daarom geen sprake is van een rechtsgevolg. In de rechtspraak en literatuur wordt aangenomen dat de toepassing van art. 174a Gemeentewet tot een Awb-besluit leidt. Zie Rechtbank Maastricht 4 januari 2002, *LJN* AE0628. Zie ook De Jong 2004; De Jong 2006, p. 415-416; De Jong 2007, p. 89. Afwijkend is Rechtbank Leeuwarden 21 juli 2000, *LJN* AA6593.

<sup>282</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 10 juli 2002, *AB* 2003, 97 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder; Rechtbank Maastricht 24 april 2004, *LJN* AO8720; ABRvS 25 mei 2005, *LJN* AT6163; Rechtbank Leeuwarden 31 juli 2007, *LJN* BB1540.

burengerucht kan volgens de rechtbank sprake zijn ‘als belangen van niet direct bij dat conflict betrokkenen in onevenredige mate worden geschaad’.<sup>283</sup>

In een andere zaak concludeert de voorzieningenrechter van de Rechtbank Groningen dat een sluiting na een grootschalige vechtpartij tussen burens rondom een woning rechtmatig is. Opmerkelijk is dat de verstoring niet door gedragingen in of rond de gesloten woning, maar door gedragingen in en rond de woning van de belaagde burens wordt veroorzaakt. De in art. 174a Gemeentewet vereiste causale relatie tussen gedraging in de gesloten woning en de verstoring van de openbare orde wordt door de rechtbank in deze uitspraak verlaten.<sup>284</sup>

In de tweede periode (2007-december 2010) sluit de burgemeester vaker een woning vanwege een niet-druggerelateerde verstoring van de openbare orde. Deze ontwikkeling heeft te maken met het verruimde toepassingsbereik van art. 13b Opiumwet in 2007. De burgemeester is sindsdien bevoegd een woning te sluiten vanwege drugshandel. Het sluiten op grond van art. 13b Opiumwet is eenvoudiger dan op grond van art. 174a Gemeentewet. Anders dan bij de Wet Victoria is voor toepassing van art. 13b Opiumwet een verstoring van de openbare orde niet vereist.<sup>285</sup>

Burgemeesters sluiten vanaf 2007 op grond van art. 174a Gemeentewet nagenoeg geen woningen vanwege overlastgevende drugshandel. Wel past de burgemeester de bevoegdheid toe om niet-druggerelateerde overlast aan te pakken. Rechters tolereren deze ruimhartige toepassing en interpreteren art. 174a Gemeentewet ruimer dan tijdens de parlementaire behandeling beoogd is. De voorwaarde dat de verstoring van de openbare orde nadelig moet zijn voor de veiligheid en de gezondheid voor de omgeving speelt geen rol meer. De Rechtbank Maastricht legt bijvoorbeeld het begrip verstoring van de openbare orde uit als ‘maatschappelijk onaanvaardbare overlast’. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Breda acht ‘langdurige ernstige overlast’ voldoende voor sluiting. De Rechtbank Roermond concludeert dat ‘concrete overlast’ vereist is om een woningsluiting te rechtvaardigen.<sup>286</sup>

<sup>283</sup> Zie Rechtbank Maastricht 27 augustus 1998, *Gst.* 1998, 7086, 5.

<sup>284</sup> Zie Rechtbank (vzr.) Groningen 4 maart 2003, *AB* 2003, 181 m. nt. J.G. Brouwer. Brouwer concludeert in zijn annotatie bij de uitspraak: ‘Tot op zekere hoogte is er zelfs helemaal geen relatie tussen de overlast en de te sluiten woning. (...) Dat brengt mij tot de conclusie dat de bevoegdheid van art. 174a Gemw in dit bijzondere geval – hoe zeer misschien ook aan eisen van subsidiariteit en proportionaliteit zou zijn voldaan – niet toegepast had mogen worden’. Zie ook Loof-Donker 2003.

<sup>285</sup> Zie *Kamerstukken II* 2006-2007, 30515, nr. 3, p. 2-3 & 7. *Kamerstukken II* 2006-2007, 30515, nr. 7. Vgl. De Jong 2007, p. 91-92.

<sup>286</sup> Zie Rechtbank (vzr.) Maastricht 9 december 2008, *LJN* BG6690, *JG* 09.0024 m. nt. M. Vols; Rechtbank (vzr.) Breda, 5 juni 2009, *LJN* BI6630, *JG* 09.0073 m. nt. M. Vols & J.G. Brouwer, *AB* 2009, 325 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder; Rechtbank Roermond



Gedurende de derde periode (vanaf eind 2010) wordt een einde gemaakt aan de ruimere uitleg van het toepassingsbereik van de Wet Victoria. De omslag wordt veroorzaakt door twee Afdelingsuitspraken.

In de eerste uitspraak (2010) grijpt de Afdeling terug op de parlementaire geschiedenis. Volgens de Afdeling is alleen sprake van de vereiste verstoring van de openbare orde ‘bij overlast waardoor de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning in ernstige mate wordt bedreigd’. Geluidsoverlast ‘in de zin van burengerucht’ vormt een onvoldoende ernstige vorm van overlast om een woningsluiting te kunnen rechtvaardigen. De Afdeling stelt zelfs strengere voorwaarden dan de criteria uit de parlementaire geschiedenis. De vereiste overlast kan volgens de Afdeling ‘slechts plaatsvinden bij gedragingen die op zichzelf ernstig zijn’. De cumulatie van op zichzelf niet-ernstige overlastveroorzakende gedragingen kan niet gelden als ernstige verstoring van de openbare orde.<sup>287</sup>

In de tweede uitspraak (2011) beperkt de Afdeling de reikwijdte van art. 174a Gemeentewet op een ander gebied. De Afdeling interpreteert de voorwaarde dat er een causaal verband moet bestaan tussen de gedraging in de woning en de verstoring van de openbare orde strikt. In deze zaak sluit de burgemeester een kraakpand nadat in en rond de woning ernstige strafbare feiten (vechtpartijen en verboden wapenbezit) zijn gepleegd. Volgens de Afdeling veroorzaken de strafbare feiten weliswaar een onveilige situatie voor omwonenden en een grote mate van onrust in de buurt, maar is het onduidelijk wie deze escalatie heeft veroorzaakt. Het is onduidelijk of de verstoringen uitsluitend of overwegend vanuit de woning of het bijbehorende erf werden veroorzaakt.<sup>288</sup>

Vervolgens volgt de lagere rechtspraak de lijn van de Afdeling. In 2012 acht bijvoorbeeld de voorzieningenrechter van de Rechtbank Haarlem de sluiting van een woning onrechtmatig. De bewoner veroorzaakt volgens de voorzieningenrechter geluidsoverlast, maar dit is niet ernstig genoeg om de toepassing van art. 174a Gemeentewet te rechtvaardigen.<sup>289</sup> De voorzieningenrechter van de Rechtbank Utrecht betreft in 2013 de Afdelingsuitspraken in de beoordeling van een sluiting van een woning wegens explosies en brandgevaar. Er bestaat in deze

---

15 januari 2010, *LJN* BK9763, *JG* 10.0016 m. nt. M. Vols. Zie ook Rechtbank Zutphen 3 februari 2010, *LJN* BL1733, *JG* 10.0032 m. nt. M. Vols; Rechtbank 's-Gravenhage 26 mei 2010, *LJN* BM9276.

<sup>287</sup> Zie ABRvS 1 december 2010, *LJN* BO5718, *AB* 2011, 82 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Gst.* 2011, 27 m. nt. L.J.J. Rogier, *JG* 11.018 m. nt. M. Vols. Zie ook Rechtbank Breda 19 april 2010, *JG* 10.0059 m. nt. M. Vols.

<sup>288</sup> ABRvS 16 februari 2011, *LJN* BP469, *Gst.* 2011, 55 m. nt. M.L. Diepenhorst & H.C. Lagrouw, *AB* 2012, 183 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

<sup>289</sup> Zie Rechtbank (vzr.) Haarlem 16 oktober 2012, *LJN* BY0193, *JG* 13.0050 m. nt. M. Vols. Zie ook Rechtbank 's-Gravenhage 26 juli 2012, *LJN* BX4316, *JG* 12.0057 m. nt. M. Vols; Rechtbank Noord-Nederland (vzr.) 12 maart 2013, *LJN* CA3034.



zaak volgens de voorzieningenrechter een gevaar voor de veiligheid en de gezondheid van de omwonenden. De sluiting is daarom rechtmatig.<sup>290</sup>

Op de strenge Afdelingsuitspraken wordt verschillend gereageerd. Brouwer en Schilder stellen instemmend vast dat de Afdeling in 2010 niet heeft mee willen werken ‘aan een versoepeling van het strenge sluitingscriterium’. Het is aan de wetgever om het toepassingsbereik te verruimen. Rogier meent daarentegen dat de Afdeling te grote waarde hecht aan de ‘wetshistorische uitleg van het artikel waar het gaat om de vraag hoe het begrip “openbare orde” moet worden ingevuld’. De wetgever heeft niet in de wet opgenomen dat sprake moet zijn van een ernstige bedreiging van de veiligheid en gezondheid, maar dat een verstoring van de openbare orde een sluiting rechtvaardigt. Rogier stelt ‘een meer objectieve, grammaticale interpretatie’ van het begrip openbare orde voor waarbij rekening gehouden wordt met ‘de omstandigheden van een concreet geval’, maar ook met de betekenis van de rechtsregel ‘voor de actuele rechtsorde als geheel’.<sup>291</sup>

Diepenhorst en Lagrouw betogen dat de Afdelingsuitspraak uit 2011 het toepassingsbereik ‘wel erg ver beperkt’. Voor de strikte interpretatie van het vereiste causale verband die de Afdeling aanhangt, is volgens hen onvoldoende steun te vinden in de wetsbepaling en de bijbehorende wetsgeschiedenis. Brouwer en Schilder concluderen dat de Afdeling ‘een strenger criterium’ hanteert dan de in de Pekela-zaak werd gebruikt.<sup>292</sup>

#### **4.4.2 Art. 17 Woningwet**

Het college is op grond van art. 17 Woningwet (art. 97 Woningwet oud) bevoegd om een gebouw of open erf tijdelijk te sluiten. Om van deze bevoegdheid gebruik te maken, moet er sprake zijn van een overtreding van bepalingen van de eerste drie hoofdstukken van de Woningwet. Dit zal veelal een overtreding van art. 1b Woningwet betreffen. De overtreding moet betrekking hebben op de staat of het gebruik van een gebouw, open erf of terrein en voorts gepaard gaan met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid. Ten slotte is een klaarblijkelijk gevaar op herhaling van de overtreding vereist.

De sluitingsbevoegdheid is onderdeel van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek. Deze wet, ook wel Rotterdamwet genoemd, neemt

---

<sup>290</sup> Rechtbank (vzr.) Utrecht 20 februari 2013, *LJN* BZ1822, *JG* 13.0051 m. nt. M. Vols. Vgl. Rechtbank Noord-Nederland 7 mei 2013, *LJN* BZ9354, *JG* 13.0052 m. nt. M. Vols.

<sup>291</sup> Zie ABRvS 1 december 2010, *LJN* BO5718, *AB* 2011, 82 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Gst.* 2011, 27 m. nt. L.J.J. Rogier, *JG* 11.018 m. nt. M. Vols. Zie ook Brouwer & Schilder 2011b, p. 311 & 316-317.

<sup>292</sup> Zie ABRvS 16 februari 2011, *LJN* BP4697, *Gst.* 2011, 55 m. nt. M.L. Diepenhorst & H.C. Lagrouw, *AB* 2012, 183 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

de wetgever op verzoek van de gemeente Rotterdam aan.<sup>293</sup> De problemen in Rotterdamse achterstandswijken zijn ‘buitenmaats’ waardoor de grens van het ‘absorptievermogen’ van de stad bereikt is. De onvrede van de bevolking over onaanpast gedrag, overlast en criminaliteit is groot. De sluitingsbevoegdheid moet een eind maken aan de overlast in de achterstandswijken.<sup>294</sup>

#### 4.4.2.1 *Toepassingsbereik volgens de wetgever*

Art. 17 Woningwet dient volgens de regering een einde te maken aan ‘ongewenst woongedrag dat cumuleert in overlastgevend situaties’. Met de bevoegdheid kan het college huurders en verhuurders aanpakken die de Woningwet overtreden. Voorbeelden van te bestrijden overtredingen zijn: gevaarlijke vormen van overbewoning (‘door illegalen’, zo voegt de regering toe), het volstrekt nalaten van het onderhoud en vervuilen van de woning, het gebruik van een tuin als stortplaats voor grof huisvuil, het bewust laten verkrotten van de woning en het gebruik van de woning voor grootschalige hennepcultuur. Deze overlast vormt volgens de regering een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid van de bewoners en bedreigt de leefbaarheid in de woonomgeving. Door ‘de optredende frequentie en herhaling’ is de overlast niet goed aan te pakken zonder een sluitingsbevoegdheid.<sup>295</sup>

Het toepassingsbereik van art. 17 Woningwet is aanvankelijk beperkt tot overtredingen van de Woningwet die gepaard gaan met een ‘ernstige bedreiging’ van de leefbaarheid of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid. Een ernstige bedreiging is volgens de regering noodzakelijk, omdat het proportionaliteitsbeginsel gerespecteerd moet worden. Art. 17 Woningwet mag ‘niet lichtvaardig bij de minste of geringste overtreding van de bouwregelgeving van stal worden gehaald’. De Tweede Kamer schrapt bij amendement de eis dat de bedreiging ernstig moet zijn, omdat ‘lichtvaardig gebruik toch niet verwacht wordt’. Dit leidt tot kritiek in de Eerste Kamer, alwaar men vreest voor schending van het recht op privéleven. De regering stelt dat het schrappen van

---

<sup>293</sup> Deze wet introduceert daarnaast een fiscale maatregel en een maatregel aangaande huisvestingsverdeling.

<sup>294</sup> Zie *Kamerstukken II* 2004-2005, 30091, nr. 3, p. 1; *Kamerstukken II* 2004-2005, 30091, nr. 8, p. 5; Duivesteijn 2005; Van der Riet 2005; Overkleef-Verburg 2006, p. 95-96 & 101.

<sup>295</sup> Zie *Kamerstukken II* 2004-2005, 30091, nr. 3, p. 21-24; *Kamerstukken II* 2004-2005, 30091, nr. 6, p. 18; *Kamerstukken II* 2004-2005, 30091, nr. 8, p. 38-41. De eis dat de hennepcultuur grootschalig moet zijn, betekent dat het artikel niet van toepassing is bij de aanwezigheid van de gebruikershoeveelheid van vijf hennepplanten. De regering stelt niet exact te willen bepalen hoeveel planten zorgen voor een bedreiging van de leefbaarheid. Toch stelt de regering dat ‘woningen niet geschikt zijn om hennep te telen op een wijze, waarbij sprake is van aanpassing met het oogmerk een optimaal groeiklimaat te garanderen’.

de eis weliswaar tot meer onduidelijkheid heeft geleid, maar ‘zonder dat de mogelijke inbreuk op grondrechten te snel en onvoorzien in beeld komt’.<sup>296</sup>

Tijdens de parlementaire behandeling worden vragen gesteld over de betekenis van het vage begrip leefbaarheid, om ‘mogelijk misbruik en onduidelijkheid’ te voorkomen. Volgens de regering zijn de hierboven aangehaalde overtredingen voorbeelden van bedreigingen van de leefbaarheid. Een nadere specificering en meer helderheid over ‘concrete grenssituaties’ wil de regering niet geven, ‘mede door de keuze voor de relatief ruime sluitingsgronden’. Het is volgens de regering aan de bestuursrechter om in het geval van grensgevallen duidelijkheid te scheppen.<sup>297</sup>

#### 4.4.2.2 Toepassingsbereik volgens de rechter

De bevoegdheid in art. 17 Woningwet wordt bijna niet toegepast.<sup>298</sup> In de gepubliceerde jurisprudentie speelt de sluitingsbevoegdheid in één uitspraak een rol. Het college van Rotterdam besluit in 2006 om een gekraakt gebouw voor één jaar te sluiten. De eigenaar betwist niet dat het college bevoegd was tot sluiting. Wel betoogt hij met succes dat de geboden begunstigingstermijn te kort is.<sup>299</sup>

#### 4.4.2.3 Voorstel aanpassing art. 17 Woningwet

De regering stelt in het wetsvoorstel ‘Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet’ voor om art. 17 Woningwet te wijzigen.<sup>300</sup> De nieuwe bepaling verschilt op twee punten van het oude wetsartikel. Ten eerste biedt het wetsvoorstel alleen de mogelijkheid tot sluiting, als art. 1b Woningwet is overtreden. De oude bepaling geeft het college ook de bevoegdheid als sprake is van overtreding van bijvoorbeeld art. 1a Woningwet. Het toepassingsbereik van de sluitingsbevoegdheid is daarom in het wetsvoorstel kleiner. In de toelichting bij het wetsvoorstel worden geen redenen gegeven voor deze inperking.

<sup>296</sup> Zie *Kamerstukken II* 2004-2005, 30091, nr. 2. Zie *Kamerstukken II* 2004-2005, 30091, nr. 6, p. 17-18; *Kamerstukken II* 2004-2005, 30091, nr. 8, p. 38; *Kamerstukken II* 2004-2005, 30091, nr. 14. *Kamerstukken I* 2005-2006, 30091, nr. B, p. 4; Zie *Kamerstukken I* 2005-2006, 30091, nr. C, p. 9.

<sup>297</sup> Zie *Kamerstukken II* 2004-2005, 30091, nr. 6, p. 19; *Kamerstukken II* 2004-2005, 30091, nr. 8, p. 38-41.

<sup>298</sup> Dat blijkt onder meer uit de evaluatie van de Rotterdamwet. Daar wordt gemeld dat twee gemeenten gebruik hebben gemaakt van de sluitingsbevoegdheid. Drie gemeenten hebben gedreigd met inzet van de sluitingsbevoegdheid. Zie *Kamerstukken II* 2011-2012, 33340, nr. 1, p. 14. Zie ook Brouwer & Schilder 2011b, p. 320-321.

<sup>299</sup> ABRvS 18 maart 2009, *LJN* BH6312, *JG* 09.0060 m. nt. M. Vols. Vgl. Rechtbank (vzr.) 's-Hertogenbosch 12 mei 2009, *LJN* BI4809.

<sup>300</sup> Zie ‘Wetsvoorstel wijziging Woningwet’ op <<http://www.openbareorderecht.nl>>, laatst geraadpleegd 1 augustus 2013.

Ten tweede is de eis vervallen dat er een klaarblijkelijk gevaar op herhaling van de overtreding bestaat. De regering kiest voor het schrappen van deze voorwaarde, omdat uit de evaluatie van de ‘Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek’ is gebleken dat de voorwaarde in de praktijk weinig toevoegt ‘omdat het veelal gaat om voortdurende overtredingen’. De voorwaarde leidt volgens de regering tot verwarring, omdat van het college gevraagd wordt ‘voorspellingen te doen over toekomstig gedrag van eigenaren, hetgeen problematischer is dan het aantonen van vertoond gedrag’.<sup>301</sup>

#### **4.4.3 Art. 13b Opiumwet**

De sluitingsbevoegdheid in art. 13b Opiumwet (de Wet Damocles) bestaat vanaf 1999, maar is aanvankelijk beperkt tot het tegengaan van drugshandel in voor het publiek toegankelijke lokalen.<sup>302</sup> In 2007 breidt de wetgever het toepassingsbereik van art. 13b Opiumwet uit tot woningen en niet voor het publiek toegankelijke lokalen. Sindsdien is de burgemeester bevoegd om bestuursdwang toe te passen, indien in woningen of op het bij de woning behorend erf een middel als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.<sup>303</sup>

##### *4.4.3.1 Toepassingsbereik volgens de wetgever*

De uitbreiding van de reikwijdte is volgens de regering noodzakelijk, omdat art. 174a Gemeentewet niet toereikend zou zijn om drugsoverlast te bestrijden. Het blijkt voor een burgemeester lastig om aan te tonen dat de openbare orde rondom de woning is verstoord. De drugsdealers zorgen er namelijk voor dat de openbare orde niet verstoord wordt. Zij verhandelen drugs in afgelegen loodsen of kopen aangrenzende panden rond het gebouw op waardoor omwonenden geen overlast ondervinden. De drugshandelaren vermanen klanten geen overlast te veroorzaken en intimideren omwonenden zodat deze niet durven te klagen.<sup>304</sup>

De Raad van State is kritisch over de uitbreiding van de bepaling en bepleit meer waarborgen. Zo zou in art. 13b Opiumwet kunnen worden opgenomen dat de burgemeester de woning ‘onder meer’ en ‘tijdelijk’ kan sluiten. Deze waarborgen zijn noodzakelijk ‘in verband met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit’ en ‘daarmee wordt tegemoetgekomen aan de zorgvuldigheid die

---

<sup>301</sup> Memorie van Toelichting wetsvoorstel ‘Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet’, p. 5.

<sup>302</sup> Zie hieromtrent onder meer Lisser 1997, p. 316-318; Hillenaar 1999; Hennekens 1999; De Jong 2007, p. 89-91.

<sup>303</sup> Dit geldt volgens het tweede lid van art. 13b Opiumwet niet indien de woningen of erven gebruikt worden ter uitoefening van de artseneerbereidkunst, de geneeskunst, de tandheelkunst of de diergeneeskunde door onderscheidenlijk apothekers, artsen, tandartsen of dierenartsen. Zie ook Noorhoff 2011.

<sup>304</sup> Zie *Kamerstukken II* 2005-2006, 30515, nr. 3, p. 2 & 6-8; De Jong 2007, p. 91-97.

bij het toepassen van de voorgestelde bestuurlijke sanctiebevoegdheid is geboden, in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer'. De regering neemt deze aanbevelingen niet over.<sup>305</sup>

De uitbreiding van het toepassingsbereik stuit op weinig verzet in de Tweede Kamer. Dat betekent niet dat het recht op privéleven onbesproken blijft. Enkele fracties betogen dat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer door toepassing van de bevoegdheid te sterk beperkt kan worden. De meerderheid van de Tweede Kamer is daarvoor minder bevreesd en verwerpt twee amendementen die beogen om procedurele waarborgen toe te voegen. De Tweede Kamer verwerpt eveneens een motie die de bescherming van het recht op privéleven benadrukt.<sup>306</sup>

De Tweede Kamer weigert het toepassingsbereik op één punt uit te breiden. Een amendement dat beoogt hennepcultuur onder het toepassingsbereik te brengen, wordt niet aangenomen. Een meerderheid is van mening dat art. 17 Woningwet (art. 97 Woningwet oud) bedoeld is om een woning te sluiten waarin hennepcultuur plaatsvindt. Het is volgens de regering en de Tweede Kamer dan ook onnodig om hennepcultuur onder het bereik van art. 13b Opiumwet te brengen.<sup>307</sup>

In de Eerste Kamer stuit de uitbreiding van het toepassingsbereik eveneens op nagenoeg geen weerstand. Er wordt wel gepleit voor getrappt optreden waarbij niet gelijk tot sluiting wordt overgegaan. Het optreden moet in zwaarte toenemen naar mate het aantal overtredingen of de ernst van overtredingen toeneemt. De regering acht het wenselijk dat gemeenten overgaan tot het opstellen van stappenplannen, maar wil gemeenten daartoe niet verplichten.<sup>308</sup>

De noodzaak van de uitbreiding wordt in de literatuur betwijfeld. De Jong vraagt zich af of er wel een probleem bestond om woningen met behulp van art. 174a Gemeentewet te sluiten. De regering maakt volgens haar onvoldoende duidelijk waarom de 'oude' handhavingsmogelijkheden niet voldoen. Dit is bezwaarlijk, omdat het 'om een problematiek gaat waarbij potentieel het recht op privacy en het eigendomsrecht worden aangetast'. Daarnaast is volgens De Jong strafrechtelijk optreden tegen drugshandel beter op zijn plaats dan bestuursrechtelijk,

---

<sup>305</sup> *Kamerstukken II* 2005-2006, 30515, nr. 4, p. 2-3.

<sup>306</sup> Zo zou in het sluitingsbesluit expliciet de sluitingsduur moeten worden vermeld en worden benadrukt dat het toepassen van bestuursdwang slechts één mogelijkheid is die art. 13b biedt. In de motie wordt de regering verzocht om te 'bevorderen dat in elke gemeente een handhavingsarrangement wordt opgesteld' waarin de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit essentiële voorwaarden zijn. Zie *Kamerstukken II* 2006-2007, 30515, nrs. 5 & 9-10 & 13; *Handelingen II* 3 april 2007, p. 56-3164.

<sup>307</sup> Zie *Kamerstukken II* 2006-2007, 30515, nr. 14; *Handelingen II* 29 maart 2007, p. 55-3127 & 55-3133 & 55-3137 & 55-3319 & 55-3144; *Handelingen II* 3 april 2007, p. 56-3164.

<sup>308</sup> *Kamerstukken I* 2006-2007, 30515, nrs. B & C.

omdat drugshandel niet altijd gepaard gaat met een verstoring van de openbare orde.<sup>309</sup>

#### 4.4.3.2 Toepassingsbereik volgens de rechter

In de rechtspraak leidt de sluitingsbevoegdheid nauwelijks tot problemen.<sup>310</sup> In veel uitspraken wijst de voorzieningenrechter het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening af.<sup>311</sup> De Afdeling acht de sluiting van een woning als gevolg van drugshandel in meerdere uitspraken rechtmatig.<sup>312</sup>

Twee vragen komen meerdere malen aan de orde. De eerste vraag is hoe ruim het begrip ‘verkocht’ van art. 13b Opiumwet moet worden geïnterpreteerd. Bij sluitingen van lokalen heeft de Afdeling bepaald dat de verkoop slaat op het totaal aan handelingen dat rechtstreeks tot de overdracht van het verkochte leidt. Sluiting is bijvoorbeeld mogelijk als (telefonische) afspraken over verkoop van drugs zijn gemaakt in een lokaal. De levering en betaling van de drugs hoeven daar niet plaats te vinden.<sup>313</sup> In de rechtspraak over woningsluitingen worden de begrippen ‘verkocht’ en ‘verkoop’ op dezelfde wijze geïnterpreteerd. Wel wordt vereist dat de burgemeester een verband tussen de verkoop van drugs en de gesloten woning aantoonst.<sup>314</sup>

De tweede vraag is of art. 13b Opiumwet toepasbaar is, als in een woning een hennepplantage is aangetroffen. Hennepteelt is tijdens de parlementaire behandeling van de uitbreiding van art. 13b Opiumwet nadrukkelijk niet onder het toepassingsbereik van de Wet Damocles gebracht. Het is daarom niet

<sup>309</sup> De Jong 2007, p. 95-97. Zie ook Sackers 2010.

<sup>310</sup> De Rechtbank Haarlem (Rechtbank Haarlem 4 december 2012, *LJN* BY5942, *AB* 2013, 91 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder) trekt anders dan de Afdeling (zie bijvoorbeeld *ABRvS* 21 maart 2012, *LJN* BV9512, *AB* 2013, 90 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder) de conclusie dat de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs onvoldoende is voor het sluiten van een woning.

<sup>311</sup> Zie Rechtbank (vzr.) Maastricht 30 juli 2008, *LJN* BD8991; Rechtbank (vzr.) Amsterdam 8 september 2008, *LJN* BG3625; Rechtbank (vzr.) Roermond 6 augustus 2008, *LJN* BJ5117; Rechtbank (vzr.) Roermond 7 augustus 2009, *LJN* BJ5137; Vz. *ABRvS* 15 oktober 2009, *LJN* BK0786, *Gst.* 2010, 38 m. nt. L.J. Rogier; Rechtbank (vzr.) Maastricht 29 december 2010, *LJN* BO9290; Rechtbank (vzr.) Breda 22 november 2012, *LJN* BY3948; Rechtbank (vzr.) Maastricht 23 november 2012, *LJN* BY4016, *JG* 13.0005 m. nt. M. Vols. Vgl. Rechtbank (vzr.) Maastricht 31 oktober 2012, *LJN* BYG2863 & *LJN* BY2864.

<sup>312</sup> Zie *ABRvS* 25 juni 2009, *LJN* BJ1109; *ABRvS* 24 maart 2010, *LJN* BL8721; *ABRvS* 23 maart 2011, *LJN* BP8750; *ABRvS* 23 maart 2011, *LJN* BP8750; *ABRvS* 21 maart 2012, *LJN* BV9512, *AB* 2013, 90 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder; *ABRvS* 5 september 2012, *LJN* BX6476; *ABRvS* 28 november 2012, *LJN* BY4412, *JG* 13.0004 m. nt. M. Vols; *ABRvS* 24 april 2013, *LJN* BZ8430; *ABRvS* 5 juni 2013, *LJN* CA2043. Vgl. *ABRvS* 24 april 2013 *LJN* BZ8409.

<sup>313</sup> Zie *ABRvS* 6 augustus 2003, *LJN* AI0787, r.o. 2.2.1; Rechtbank (vzr.) 's-Gravenhage 12 maart 2008, *LJN* BH5737, *JG* 09.0047, m. nt. M. Vols. Vgl. Rechtbank (vzr.) Almelo 27 november 2012, *LJN* BY4341.

<sup>314</sup> Zie Rechtbank Haarlem 7 december 2011, *LJN* BU7631, *JG* 12.0007 m. nt. M. Vols.

verwonderlijk dat in de rechtspraak de sluiting van woningen na de vondst van een hennepplantage als onrechtmatig wordt aangemerkt.<sup>315</sup>

Deze lijn wordt in 2011 doorbroken door de Rechtbank Roermond, die woningsluiting na het aantreffen van een hennepplantage toelaatbaar acht. Daarbij kijkt de rechtbank niet zozeer naar de hennepsteelt, maar naar de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs in een woning. Indien er meer dan vijf hennepplanten worden aangetroffen in de woning is er volgens de rechtbank sprake van een handelshoeveelheid. De burgemeester is dan bevoegd om art. 13b Opiumwet toe te passen. De mogelijke twijfel die de parlementaire behandeling over de reikwijdte kan oproepen, geeft voor de rechtbank ‘geen aanleiding voor een beperktere uitleg dan uit de tekst van het artikel voortvloeit’.<sup>316</sup>

In de literatuur is de toepassing van art. 13b Opiumwet ten aanzien van hennepplantages instemmend begroet. Zo betoogt Rogier dat de bestrijding van hennepsteelt onder het toepassingsbereik valt, omdat de (volgroeide) hennepplanten in de woning aanwezig zijn om te worden verkocht, afgeleverd of verstrekt als bedoeld in art. 13b Opiumwet. Brouwer en Schilder zijn iets terughoudender, maar stellen dat in de parlementaire behandelingen ‘enige steun’ te vinden is voor toepassing van art. 13b Opiumwet bij hennepplantages.<sup>317</sup>

#### 4.4.4 Sluitingsbevoegdheden en het recht op privéleven

De sluiting van een woning is te kenmerken als een zeer ingrijpende inmenging in het recht op privéleven. De overlastveroorzaker verliest (tijdelijk) zijn woning.<sup>318</sup> In de jurisprudentie is de vraag hoe de sluitingsbevoegdheden zich verhouden tot het recht op privéleven meerdere keren aan de orde gekomen. De Afdeling onderzoekt in 2002 hoe art. 174a Gemeentewet zich verhoudt tot art. 10 Gw. Dit onderzoek heeft echter weinig om het lijf. De grondwettigheid van

<sup>315</sup> Zie Rechtbank Haarlem 4 december 2012, *LJN* BY5387, *AB* 2013, 91 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder. Zie ook Rechtbank (vzr.) 's-Hertogenbosch 24 september 2010, *JG* 10.0083 m. nt. M. Vols; Rechtbank (vzr.) Roermond 3 maart 2011, *LJN* BP6668, *JG* 11.0032 m. nt. M. Vols; Rechtbank (vzr.) Maastricht 23 november 2012, *LJN* BY4016, *JG* 13.0005 m. nt. M. Vols. Vgl. Rechtbank (vzr.) Maastricht 31 oktober 2012, *LJN* BY2863.

<sup>316</sup> Zie Rechtbank (vzr.) Roermond 3 mei 2011, *LJN* BQ3816, *Gst.* 2011, 62 m. nt. L.J.J. Rogier. Zie ook Rechtbank (vzr.) 's-Hertogenbosch 5 november 2011, *LJN* BO3007; Rechtbank Roermond 15 november 2010, *LJN* BO4798; Rechtbank (vzr.) Haarlem 23 november 2010, *LJN* BO5282; Rechtbank (vzr.) 's-Hertogenbosch 21 december 2010, *LJN* BO8462; Rechtbank (vzr.) Utrecht 27 augustus 2012, *LJN* BX5656.

<sup>317</sup> Zie Rechtbank (vzr.) Roermond 3 mei 2011, *LJN* BQ3816, *Gst.* 2011, 62 m. nt. L.J.J. Rogier. Zie ook Bij de Vaate 2010; Brouwer & Schilder 2011b, p. 319-320; Brouwer & Schilder (punt 3-4) bij Rechtbank Haarlem 4 december 2012, *LJN* BY5387, *AB* 2013, 91 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

<sup>318</sup> Vgl. EHRM 13 mei 2008, nr. 19009/04, r.o. 50, *LJN* BD3994, *RvdW* 2008, 857, *EHRC* 2008, 83 (McCann t. VK).



de bepaling zelf moet de Afdeling ‘buiten bespreking laten gelet op het in artikel 120 van de Grondwet neergelegde toetsingsverbod’.<sup>319</sup> Dezelfde conclusie moet worden getrokken ten aanzien van art. 17 Woningwet en art. 13b Opiumwet. Deze bepalingen zijn eveneens te kenmerken als een wet in formele zin.<sup>320</sup>

De verhouding tussen de sluitingsbevoegdheden en art. 8 EVRM is interessanter. In de hierboven aangehaalde Afdelingsuitspraak uit 2002 wordt de toepassing van art. 174a Gemeentewet aangemerkt als inmenging in het recht van art. 8 EVRM.<sup>321</sup> De Afdeling kwalificeert de sluiting niet als schending, omdat voldaan wordt aan de voorwaarden van art. 8 lid 2 EVRM.

In de uitspraak bespreekt de Afdeling de beperkingsvoorwaarden van art. 8 lid 2 EVRM één voor één. Ten eerste is sluiting van de woning voorzien bij wet. De wettelijke grondslag voldoet aan de eisen van ‘accessibility’ en ‘foreseeability’, omdat art. 174a Gemeentewet voldoende precies is geformuleerd. Bovendien schrijft art. 174a lid 4 Gemeentewet voor dat de belanghebbende voor sluiting gewaarschuwd wordt. Ten tweede is de woningsluiting in het belang van de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en de bescherming van (woon)rechten en vrijheden van anderen. De inmenging is volgens de Afdeling ‘in algemene zin dan ook gerechtvaardigd te achten ingevolge het tweede lid van artikel 8 van het EVRM’. Ten derde oordeelt de Afdeling dat de woningsluiting in dit concrete geval noodzakelijk is in een democratische samenleving. In deze zaak is sprake van een ernstige verstoring van de openbare orde en het woon- en leefklimaat, veroorzaakt door drugshandel in de woning. De woning is al eens eerder een half jaar gesloten. Minder ingrijpende maatregelen, zoals een kortere sluiting of het toepassen van bestuursdwang, zijn niet afdoende gebleken om de verstoring van de openbare orde een halt toe te roepen.<sup>322</sup>

In de lagere rechtspraak wordt de lijn van de Afdeling gevolgd. De sluitingsbevoegdheden zijn in hun algemeenheid niet in strijd met art. 8 EVRM, maar de toepassing van de bevoegdheid in een concreet geval kan dat wel

<sup>319</sup> Zie ABRvS 10 juli 2002, *LJN* AE5108, *AB* 2003, 97 m. nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer, *Gst.* 2003, 23 m. nt. J.M.H.F. Teunissen.

<sup>320</sup> Vgl. Rechtbank (vzr.) Leeuwarden 3 december 2004, *LJN* AR8583.

<sup>321</sup> Zie ABRvS 10 juli 2002, *LJN* AE5108, *AB* 2003, 97 m. nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer, *Gst.* 2003, 23 m. nt. J.M.H.F. Teunissen. Vgl. ABRvS 23 maart 2011, *LJN* BP8750 waar de bewoners ten tijde van de woningsluiting niet in de woning verblijven en na afloop van de sluiting ook niet zijn teruggekeerd naar de woning. De Afdeling concludeert dat de burgemeester het recht van art. 8 EVRM daarom niet heeft beperkt.

<sup>322</sup> Zie ABRvS 10 juli 2002, *LJN* AE5108, *AB* 2003, 97 m. nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer, *Gst.* 2003, 23 m. nt. J.M.H.F. Teunissen. Zie ook ABRvS 28 november 2012, *LJN* BY4412, *JG* 13.0004 m. nt. M. Vols.



zijn.<sup>323</sup> Een woningsluiting leidt weliswaar tot inmenging in het recht op privéleven, maar leidt zelden tot schending van art. 8 EVRM.<sup>324</sup>

In enkele zaken wordt de toepassing van een sluitingsbevoegdheid als strijdig met het recht op privéleven aangemerkt. Het niet bieden van een begunstigingstermijn heeft een aantal keer veroorzaakt dat de toepassing als strijdig met het voorzienbaarheidsvereiste moet worden aangemerkt.<sup>325</sup> De strijdigheid kan eveneens het gevolg zijn van een te lange sluitingsduur.<sup>326</sup> De gevolgen van de sluiting voor de bewoner en andere bewoners kunnen ook zodanig ernstig zijn, dat sprake is van disproportionaliteit en daarom van een schending.<sup>327</sup> In sommige zaken is de noodzaak van de sluiting onvoldoende aangetoond en is sprake van een motiveringsgebrek. In dit verband wordt in de rechtspraak ‘een verzwaarde bewijslast en motiveringsplicht’ aangenomen.<sup>328</sup> De vraag of de sluiting van de woning een nuttig, relevant en toereikend middel is om de woonoverlast te bestrijden, komt in de rechtspraak niet expliciet aan de

<sup>323</sup> Zie Rechtbank Rotterdam 11 juli 2000, *LJN* AA7424, *JB* 2000, 263 m. nt. A.W. Heringa, *WR* 2000, 69.

<sup>324</sup> Zie Rechtbank Maastricht 2 december 2009, *LJN* BQ5699; Rechtbank (vzr.) Maastricht 6 juni 2011, *LJN* BQ711; Rechtbank Roermond 27 juli 2011, *LJN* BR3941; Rechtbank (vzr.) Roermond 5 augustus 2011, *LJN* BR4583; Rechtbank (vzr.) Roermond 11 oktober 2011, *LJN* BV3813; Rechtbank (vzr.) Roermond 2 februari 2012, *LJN* BV2874; Rechtbank (vzr.) Roermond 9 maart 2012, *LJN* BV8602; Rechtbank (vzr.) Haarlem 29 maart 2012, *LJN* BW2441 & *LJN* BW2442; Rechtbank (vzr.) 's-Gravenhage 26 juli 2012, *LJN* BX4316; Rechtbank (vzr.) Breda 22 november 2012, *LJN* BY3948; Rechtbank (vzr.) Maastricht 23 november 2012, *LJN* BY4016, *JG* 13.0005 m. nt. M. Vols.

<sup>325</sup> Zie Rechtbank Roermond 20 mei 1999, *LJN* AA3640; Rechtbank (vzr.) Maastricht 9 december 2008, *LJN* BG6690. Zie ook Jurgens 1997, p. 301. De Afdeling (ABRvS 10 juli 2002, *LJN* AE5108, *AB* 2003, 97 m. nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer, *Gst.* 2003, 23 m. nt. J.M.H.F. Teunissen) spreekt zelfs van een ‘waarschuwingsplicht’. Het is te verdedigen dat door de vele jurisprudentie over sluitingen vanwege drugsoverlast een begunstigingstermijn achterwege kan blijven. Het is dan al voorzienbaar dat bij drugsoverlast een woning gesloten kan worden. In de praktijk wordt bij toepassing van art. 13b Opiumwet veelal geen begunstigingstermijn aangeboden, omdat sprake is van een spoedeisende situatie. Zie bijvoorbeeld Rechtbank Amsterdam, 8 september 2008, *LJN* BG3625; Rechtbank (vzr.) Roermond 31 maart 2009, *LJN* BI1270, *JG* 09.0048 m. nt. M. Vols.

<sup>326</sup> Rechtbank Roermond 27 juli 2011, *LJN* BR3945; Rechtbank Roermond 29 februari 2012, *LJN* BV7734.

<sup>327</sup> Zie Rechtbank (vzr.) Maastricht 3 februari 2010, *LJN* BL6783; Rechtbank (vzr.) Roermond 3 mei 2011, *LJN* BQ3814; Rechtbank (vzr.) Utrecht 9 juni 2011, *LJN* BQ8685. Vgl. Rechtbank (vzr.) Maastricht, 13 januari 2009, *LJN* BH0376. De burgemeester kan soms verplicht zijn om vervangende woonruimte aan bewoners van de gesloten woning aan te bieden. Zie Rechtbank Rotterdam 15 juni 1999, *KG* 1998, 186; Rechtbank Rotterdam 11 juli 2000, *LJN* AA7424, *JB* 2000, 263 m. nt. A.W. Heringa; *WR* 2000, 69; De Jong 2006, p. 415-416; De Jong 2007, p. 89.

<sup>328</sup> Rechtbank (vzr.) Roermond 7 juli 2010, *LJN* BN0961. Zie ook Rechtbank (vzr.) Maastricht 3 februari 2010, *LJN* BL6783; Rechtbank (vzr.) Maastricht 2 juni 2010, *LJN* BM6939; Rechtbank (vzr.) Utrecht 9 juni 2011, *LJN* BQ8685; Rechtbank (vzr.) Roermond 7 februari 2012, *LJN* BV3579 & *LJN* BV3586.

orde. Dat is opmerkelijk, omdat dit verweer voor de overlastveroorzaker juist de meeste kansen biedt om aan te tonen dat een woningsluiting strijdig is met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Het is in het licht van art. 10 Gw lastig om op te treden tegen een overlastveroorzaker die besluit zijn gesloten woning tijdens de sluiting toch te bewonen. Een besluit tot sluiting van de woning ziet op het sluiten van de woning – bijvoorbeeld door het barricaderen en dichttimmeren – en bevat geen verbod op bewoning.<sup>329</sup>

Om toch op te kunnen treden tegen herbewoning van de overlastveroorzaker, neemt de gemeenteraad veelal een bepaling op in een autonome verordening, die verbiedt om een gesloten woning te betreden.<sup>330</sup> In de regel neemt de gemeenteraad de volgende bepaling van de Modelverordening van de VNG over:

- ‘1. Het is verboden een krachtens artikel 174a van de Gemeentewet gesloten woning, een niet voor publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te betreden.
2. Het is verboden een krachtens artikel 13b van de Opiumwet gesloten woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal, een bij die woning of dat lokaal behorend erf, een voor het publiek toegankelijk lokaal of bij dat lokaal behorend erf te betreden.
3. Deze verboden zijn niet van toepassing op personen wier aanwezigheid in de woning of het lokaal wegens dringende reden noodzakelijk is’.<sup>331</sup>

De overlastveroorzaker overtreedt deze bepaling als hij zijn gesloten woning weer in gebruik neemt als woning. Toch is deze bepaling niet te handhaven, omdat zij in strijd is met art. 10 Gw. Het verbod is te bestempelen als inmenging in het recht op privéleven van de bewoner van de gesloten woning. De bepaling heeft immers gevolgen voor de bewoning van de woning. Dat de bewoning illegaal is, betekent niet dat er geen sprake kan zijn van inmenging.<sup>332</sup> De inmenging op basis van een autonome verordening heeft geen grondslag in een specifieke wet in formele zin. Er is daarom sprake van schending van art. 10 Gw.<sup>333</sup>

---

<sup>329</sup> Zie Hennekens 1997, paragraaf 2.1.

<sup>330</sup> *Kamerstukken II* 1995-1996, 24699, nr. 3, p. 9.

<sup>331</sup> Zie art. 2:41 Modelverordening VNG. De Modelverordening bevat opmerkelijk genoeg geen bepaling die verbiedt om een op basis van art. 17 Woningwet gesloten gebouw te betreden.

<sup>332</sup> Zie o.a. HR 28 oktober 2011, *LJN* BQ9880, *AB* 2012, 350 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder. Vgl. EHRM 27 mei 2004 (Connors t. VK).

<sup>333</sup> Zie Hennekens 1997, paragraaf 3.

De sluitingsbevoegdheden zijn echter niet als ‘kreupel paard’ te bestempelen, omdat het probleem kan worden opgelost.<sup>334</sup> Er bestaat een mogelijkheid om strafrechtelijk op te treden tegen de overlastveroorzaker die zijn gesloten woning betreedt. Strafrechtelijke vervolging is mogelijk, indien de gesloten woning op grond van art. 5:28 Awb is verzegeld en het aangebrachte zegel is verbroken, opgeheven of beschadigd. Er is dan sprake van een overtreding van art. 199 Wetboek van Strafrecht (Sr).

#### **4.4.5 Wet Victor**

De Wet Victor stamt uit 2002 en is het resultaat van een initiatiefwetsvoorstel uit 1995. De wet introduceert drie instrumenten om woonoverlast aan te pakken.<sup>335</sup> De eerste bevoegdheid is huurrechtelijk van aard. De verhuurder van woonruimte is volgens art. 7:231 lid 2 BW bevoegd om na een woningsluiting de huurovereenkomst buitengerechtelijk te ontbinden.<sup>336</sup> Het tweede instrument is te vinden in art. 14 Woningwet. Het college is bevoegd om de eigenaar van een gesloten woning te verplichten om de woning binnen een vastgestelde termijn in gebruik of beheer te geven aan een persoon of instantie. De derde bevoegdheid staat in art. 77 Onteigeningswet. De gemeenteraad kan besluiten om een woning te onteigenen. De twee laatstgenoemde (bestuursrechtelijke) bevoegdheden staan in deze paragraaf centraal, omdat deze door de lokale overheid kunnen worden toegepast.

Op basis van art. 14 Woningwet kan het college de eigenaar van een gesloten gebouw verplichten om dat gebouw in gebruik te geven aan een andere persoon dan diegene die het gebruik door de sluiting moest staken.<sup>337</sup> Op deze manier kan het college de eigenaar bijvoorbeeld dwingen om een overlastgevende huurder van de gesloten woning te vervangen door een niet-overlastgevende huurder. Het college kan de eigenaar ook verplichten om het gebouw in beheer te geven aan een persoon of instelling die uit hoofde van beroep of bedrijf op het terrein van de huisvesting werkzaam is. Het gaat dan bijvoorbeeld om een makelaar.<sup>338</sup> Het college kan op grond van art. 14 lid 2 sub b en c Woningwet voorwaarden stellen aan de uitvoering van het besluit. Zo kan de eigenaar

---

<sup>334</sup> Hennekens 1997.

<sup>335</sup> *Kamerstukken I* 2001-2002, 24549, nr. 78, p. 1.

<sup>336</sup> Zie daarover Scholten 2009; Vols & Van Wijk 2011.

<sup>337</sup> Het gebouw moet zijn gesloten op grond van art. 174 Gemeentewet, 174a Gemeentewet, 13b Opiumwet of 17 Woningwet. Het Wetsvoorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche beoogt het toepassingsbereik uit te breiden tot een gebouw dat is gesloten in verband met onder meer illegale prostitutie en mensenhandel. Zie Grundmeijer 2012, paragraaf 7.

<sup>338</sup> Het beheer omvat volgens art. 14 lid 5 Woningwet het in gebruik geven van een gebouw en het verrichten van handelingen met betrekking tot het gebouw die volgens het burgerlijk recht tot de verantwoordelijkheid van een eigenaar behoren.

verplicht worden om binnen een termijn het gebouw geschikt te maken voor bewoning. Het college is volgens art. 15 Woningwet bevoegd om ter handhaving van het besluit een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang op te leggen.<sup>339</sup>

Een ingrijpend instrument is te vinden in art. 77 lid 1 sub 7 en 8 Onteigeningswet. De gemeenteraad kan tot onteigening van de woning overgaan. Daarvoor gelden strenge voorwaarden. Ten eerste moet de woning op grond van art. 14 Woningwet in gebruik of beheer zijn genomen. Ten tweede moet dit geen uitzicht hebben geboden op duurzaam herstel van de openbare orde (die door gedragingen in het gebouw is verstoord), het duurzaam achterwege blijven van een overtreding van de Opiumwet of een overtreding als bedoeld in art. 17 Woningwet.<sup>340</sup>

Tijdens de parlementaire behandeling benadrukken de initiatiefnemers van het wetsvoorstel 'dat een dringende noodzaak bestaat om op korte termijn te komen tot een wettelijke regeling om tegen overlast te kunnen optreden. Deze overlast zet de leefbaarheid in buurten en woonwijken zwaar onder druk en is een bron van onveiligheid. Als de overheid niet in staat is daartegen doeltreffend op te treden verliest ze haar geloofwaardigheid en dreigt uiteindelijk een situatie te ontstaan waarin mensen het recht in eigen hand nemen'. De verhoudingen in een wijk moeten genormaliseerd worden door te voorkomen dat de overlast vanuit een leegstaand pand wordt voortgezet.<sup>341</sup>

De Raad van State betoogt dat de voorgestelde instrumenten te ingewikkeld zijn, omdat een 'complexe vierhoeksverhouding' ontstaat tussen het college, de eigenaar, beheerder en gebruiker van het gebouw. De nieuwe onteigeningsgrond zal slechts 'zeer zelden' van toepassing zijn en bovendien lost een onteigening de overlast niet snel op. De initiatiefnemers zijn het met de kritiek oneens. Zij hebben de bevoegdheden juist op 'het punt van uitvoerbaarheid laten toetsen door ambtenaren die praktijkervaring hebben met de sluiting van overlastgevend panden'.<sup>342</sup>

Volgens de initiatiefnemers kan het doel van art. 14 Woningwet niet bereikt worden door voorwaarden te stellen aan de opheffing van de woningsluiting. Eigenaren van gesloten woningen zouden namelijk niet willen meewerken. Bovendien vrezen de indieners voor schending van het verbod op het misbruik van bevoegdheid, indien aan de opheffing van sluiting de voorwaarde zou

---

<sup>339</sup> Zie *Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nr. 11, p. 6-11; *Kamerstukken I* 2001-2002, 24549, nr. 78, p. 8. Ook kan worden aangeschreven degene die uit anderen hoofde bevoegd is om het betreffende gebouw in gebruik te geven.

<sup>340</sup> Zie *Kamerstukken II* 2004-2005, 30091, nr. 3, p. 25.

<sup>341</sup> *Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nr. 3, p. 1-3.

<sup>342</sup> *Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nr. A, p. 9; *Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nr. B, p. 2-5; *Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nr. 5, p. 18-19.

worden verbonden dat het pand eerst moet worden opgeknapt. De wijze van bewoning en niet de onderhoudsstaat van de woning veroorzaakt de overlast.<sup>343</sup>

In de Tweede Kamer is de beperking van het eigendomsrecht door toepassing van de bevoegdheden onderwerp van discussie.<sup>344</sup> Er worden twee amendementen aangenomen. Ten eerste wordt besloten dat het college bij de toepassing van art. 14 Woningwet niet slechts één persoon of instelling mag noemen waaraan het beheer of gebruik moet worden overgedragen. Zo wordt de keuzevrijheid van de eigenaar beschermd. Van dit uitgangspunt kan worden afgeweken, indien het noemen van meerdere personen of instellingen niet mogelijk is.<sup>345</sup> Ten tweede omarmen de initiatiefnemers een amendement dat de formulering van de voorgestelde bepaling in de Onteigeningswet nauwkeuriger maakt. De gemeenteraad kan slechts tot onteigening overgaan, indien er geen uitzicht is op duurzaam herstel van de openbare orde.<sup>346</sup>

De Wet Victor is in de literatuur aangemerkt als een wet met een ‘overkill’ aan bevoegdheden. De wetgever heeft het proportionaliteitsbeginsel uit het oog verloren. De effectiviteit van de wet Victor wordt vooraf als ‘betrekkelijk gering’ ingeschat.<sup>347</sup>

Deze inschatting blijkt juist te zijn geweest. Uit evaluatieonderzoek blijkt dat de bevoegdheden van art. 14 Woningwet en art. 77 Onteigeningswet niet worden ingezet. Het blijkt lastig om een gebruiker of beheerder te vinden. Vaak is de gesloten woning zo verwaarloosd dat het voor de gebruiker of beheerder financieel niet interessant is om het gebruik of beheer over te nemen. De beheerder ontvangt weliswaar een door het college vast te stellen beheervergoeding, maar deze is niet hoog genoeg om de kosten te dekken. De kosten als gevolg van de tijdelijke onverhuurbaarheid komen gezien het bedrijfsmatige karakter van de beheerder voor risico van die beheerder.<sup>348</sup>

<sup>343</sup> Zie *Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nr. 14, p. 4-5.

<sup>344</sup> Zie *Kamerstukken I* 2001-2002, 24549, nr. 190a. Zie ook *Handelingen I* 29 januari 2002, p. 17-879-17-886; *Kamerstukken I* 2001-2002, 24549, nrs. 78 & 78b; *Handelingen I* 19 februari 2002, p. 19-1003-19-1016; *Handelingen I* 19 februari 2002, p. 20-1021-201022.

<sup>345</sup> Zie *Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nr. 16; *Handelingen II* 23 januari 2001, p. 40-3194. Nicolaï stelt tijdens de parlementaire behandeling: ‘Maar het blijft een feit dat de bemoeienis van de gemeente met wie zich ergens mag vestigen en zeker onteigenen vormen zijn van inbreuk op het eigendomsrecht en dat is voor liberalen een hele stap, zoals niemand mag verbazen’. Zie *Handelingen II* 17 januari 2001, p. 38-3055.

<sup>346</sup> Zie *Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nrs. 17-19; *Handelingen II* 17 januari 2001, p. 38-3058-383059; *Handelingen II* 18 januari 2001, p. 39-319-39-3143.

<sup>347</sup> NJCM 1996; Lisser 1997; Sluymans 2001; De Hoog 2011. Vgl. Bregman & Lubach 2000, p. 18, 25-26 & 97.

<sup>348</sup> Zie De Jonge & Vols 2009; Vols 2012. Zie ook de evaluatie van de Rotterdamwet, alwaar wordt gemeld dat er geen van de geïnterviewde gemeenten gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheden van art. 14 Woningwet en art. 77 Onteigeningswet. Zie *Kamerstukken II* 2011-2012, 33340, nr. 1, p. 14. Vgl. *Kamerstukken I* 2001-2002, 24549, nr. 78, p. 2-10.

In 2013 stelt de regering in het wetsvoorstel ‘Versterking handhavings-instrumentarium Woningwet’ enkele wijzingen voor in de procedure die vastgelegd is in art. 14 Woningwet. Het college houdt ten aanzien van een gesloten woning nagenoeg dezelfde bevoegdheid, maar er verandert wel één en ander op het gebied van de beheersvergoeding. Bovendien wordt het college bevoegd om in andere gevallen een maatregel tot beheerovername te treffen. Ten behoeve van de begrijpelijkheid onderzoek ik in paragraaf 4.5.5 de voorgestelde wijzigingen samen met de andere elementen uit het wetsvoorstel.

#### **4.4.6 Wet Victor en recht op privéleven**

De bevoegdheden uit de Wet Victor worden niet toegepast. Zodoende is in de rechtspraak de verhouding tussen art. 14 Woningwet, art. 77 Onteigeningswet en het recht op privéleven niet aan de orde gekomen. Om de verhouding toch te verhelderen, onderscheid ik drie mogelijke situaties.

In de eerste situatie bewoont de eigenaar voor de sluiting de woning. De toepassing van de bevoegdheden van art. 14 Woningwet en art. 77 Onteigeningswet zullen dan moeten worden aangemerkt als inmenging in het recht op privéleven van de eigenaar van de woning. Door de toepassing wordt het verlies van de woning verlengd of de eigenaar verliest de woning definitief. Tot strijd met art. 10 Gw zal de toepassing niet leiden, omdat de vereiste wettelijke grondslag voor deze inmenging aanwezig is. Daarnaast moet worden voldaan aan de voorwaarden van art. 8 lid 2 EVRM. De voorwaarde dat inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving zal de meest lastige te nemen drempel zijn. De toepassing van de Wet Victor moet een geschikt middel zijn om de woonoverlast aan te pakken en mag niet in strijd zijn met de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

In de tweede situatie woont de eigenaar niet zelf in de woning, maar verhuurt hij de woning. Het recht op privéleven van de eigenaar wordt niet beperkt, indien de woning wordt gesloten. De toepassing van de bevoegdheden uit de Wet Victor beperken het recht op privéleven van de eigenaar evenmin. Het recht op privéleven van de huurder wordt wel beperkt door de toepassing van art. 14 Woningwet of art. 77 Onteigeningswet. De toepassing verlengt de duur van het verlies van de woning van de huurder. Van strijd met art. 10 Gw zal geen sprake zijn, omdat de beperking de vereiste wettelijke grondslag heeft. De toepassing is niet in strijd met het recht op privéleven, indien in het concrete geval voldaan wordt aan de voorwaarden van art. 8 lid 2 EVRM.

De derde situatie lijkt sterk op het voorgaande geval. Wederom is sprake van een huurder die de woning bewoont. Na de sluiting ontbindt de verhuurder de huurovereenkomst op grond van art. 7:231 lid 2 BW. Deze ontbinding van de huurovereenkomst en de eventueel daaropvolgende ontruiming moeten worden

gekenmerkt als inmenging in het recht op privéleven van de huurder. Het tijdelijke verlies van de woning ten gevolge van de sluiting wordt definitief door de ontbinding en ontruiming. Indien na de ontruiming wordt overgegaan tot toepassing van art. 14 Woningwet, zal de toepassing niet te kenmerken zijn als inmenging. De woning is onbewoond, omdat de huurder de woning na de ontruiming definitief heeft moeten verlaten.<sup>349</sup>

#### 4.5 Woonoverlast en overige bevoegdheden in Woningwet

‘Ze maken wetten hoe een mens moet wonen  
en hoeveel keer hij moet wassen en verschonen,  
hoe groot je huis moet zijn en hoe lang en breed je bed,  
dat vind je allemaal in die mooie Woningwet.’<sup>350</sup>

Het tegengaan van overlast is één van de motieven van de Woningwet.<sup>351</sup> In deze wet is aan het college de bevoegdheid verleend om met herstelsancties verpauperde woningen, vervuilde tuinen, hennepplantages en andere overlastveroorzakende activiteiten aan te pakken.<sup>352</sup> Hierboven zijn art. 14 Woningwet en art. 17 Woningwet al geanalyseerd. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de overige bevoegdheden uit de Woningwet.<sup>353</sup>

Allereerst bespreek ik de handhaving van art. 1b Woningwet. Veelal vormt een overtreding van deze bepaling de aanleiding voor het handhavend optreden. Art. 1b Woningwet verbiedt om het Bouwbesluit 2012 te overtreden (4.5.1). Vervolgens komt de handhaving van gemeentelijke welstandseisen aan de orde (4.5.2). In de daaropvolgende paragraaf analyseer ik de mogelijkheden die art. 12d Woningwet het college biedt om een niet-functionerende Vereniging van Eigenaars tot actie aan te zetten (4.5.3). Daarna wordt art. 1a Woningwet besproken. Dit betreft een vangnetbepaling waarmee woonoverlast wordt bestreden die niet onder de reikwijdte van de overige bepalingen van de Woningwet valt (4.5.4). Voorts komt het wetsvoorstel ‘Versterking

---

<sup>349</sup> Zie Vols & Van Wijk 2011.

<sup>350</sup> Spotliedje van rond 1901. Zie Beekers 2012, p. 101.

<sup>351</sup> *Kamerstukken II* 2004-2005, 29392, nr. 9, p. 3. In 1995 was overlastbestrijding als motief van de Woningwet omstreden. Zie *Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nr. 5, p. 15-16; *Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nr. 14. Zie ook Deben 2001; Overkleef-Verburg 2006; Beekers 2012.

<sup>352</sup> Een woning is meestal een bouwwerk en gebouw (als bedoeld in art. 1 sub c Woningwet). Woonschepen zijn niet te kenmerken als bouwwerk en vallen niet onder het regime van de Woningwet. Zie bijvoorbeeld ABRvS 16 november 2011, *LJN* BU4585, *AB* 2012, 4 m. nt. A.G. Nijmeijer. Een tuin is als ‘onbebouwd deel van een erf’ veelal als een open erf (als bedoeld in art. 1.1 Bouwbesluit 2012) te kenmerken. Zie ABRvS 2 november 2011, *LJN* BU3134, *JG* 11.0074 m. nt. M. Vols. Vgl. Rechtbank Roermond 12 maart 2002, *LJN* AE1023; Rechtbank Zutphen 11 december 2009, *LJN* BK7297.

<sup>353</sup> Zie ook Vols 2012.



handhavingsinstrumentarium Woningwet' aan bod (4.5.5). Ten slotte onderzoek ik hoe de bevoegdheden uit de Woningwet zich verhouden tot het recht op privéleven van de overlastveroorzaker (4.5.6).

#### **4.5.1 Art. 1b Woningwet en Bouwbesluit 2012**

Op grond van art. 1b Woningwet is het verboden om het Bouwbesluit 2012 te overtreden.<sup>354</sup> Het college is bevoegd om de eigenaar van gebouwen of andere bouwwerken met behulp van herstelsancties te dwingen om het bouwwerk in overeenstemming met de bepalingen uit het Bouwbesluit 2012 te brengen, te laten komen of te houden.<sup>355</sup> De bepaling vormt in veel gevallen de grondslag voor optreden tegen overlastgevende overtredingen. Veel voorkomende problemen zijn achterstallig onderhoud, hennepsteelt, vervuiling en overige hinderlijkheden.

##### *4.5.1.1 Achterstallig onderhoud*

Achterstallig onderhoud van een woning (zoals een kapot raam of een verzakt balkon) kan overlast en gevaarlijke situaties veroorzaken voor omwonenden. Om achterstallig onderhoud tegen te gaan, bevat het Bouwbesluit 2012 minimumeisen aangaande onderhoud van gebouwen. Het college kan op grond van art. 1b Woningwet optreden, indien aan deze eisen niet wordt voldaan. Zo kan het college door middel van een last onder dwangsom de eigenaar van een woning verplichten om voorzieningen te treffen aan de slecht onderhouden woning.<sup>356</sup> Het college is ook bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen die verplicht tot het staken van het gebruik van een gebouw.<sup>357</sup> Het is zelfs mogelijk om met een last onder bestuursdwang de sloop van een bouwwerk te bevelen.<sup>358</sup>

Op grond van art. 13 Woningwet is het college bevoegd om een eigenaar te verplichten om het gebouw op een hoger onderhoudsniveau te brengen dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften voor bestaande bouw. Het niveau mag niet hoger zijn dan dat voor nieuwbouw. Het college is volgens art. 15

---

<sup>354</sup> In 2012 wordt de inhoud van de bouwverordeningen samengevoegd met de regelgeving uit het Bouwbesluit 2003 en het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit) in het Bouwbesluit 2012. Deze samenvoeging moet leiden tot betere samenhang tussen bouwregelgeving, verminderde regeldruk en een verbeterde toegankelijkheid van de regels. Zie *Stb.* 2012, 416 en 676, Geïntegreerde toelichting, p. 2. Zie ook *Kamerstukken II* 2005-2006, 29392, nr. 12, p. 2; Alders 2010.

<sup>355</sup> Zie *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, p. 17. Zie Van Olst & Vols 2012 over problemen bij het verhaal van de kosten op de overtreder.

<sup>356</sup> Zie ABRvS 11 januari 2012, *LJN* BV0575.

<sup>357</sup> Zie ABRvS 16 maart 2011, *LJN* BP7763; ABRvS 21 juli 2010, *LJN* BN1888. Vgl. ABRvS 23 maart 2011, *LJN* BP8720.

<sup>358</sup> Zie Rechtbank Roermond 9 mei 2011, *LJN* BQ4025; Rechtbank (vzr.) Utrecht 12 augustus 2008, *LJN* BE0073.



Woningwet bevoegd dit hogere onderhoudsniveau af te dwingen met behulp van een herstelsanctie.<sup>359</sup>

#### 4.5.1.2 *Hennepteelt*

Het telen van hennep veroorzaakt (stank)overlast voor omwonenden. Bovendien is er niet zelden door gebrekkige elektriciteitsvoorzieningen sprake van onmiddellijk brandgevaar. In de meeste gevallen gaat hennepeteelt gepaard met een overtreding van afdeling 7.1 van het Bouwbesluit 2012.<sup>360</sup>

Indien een hennepplantage wordt aangetroffen, treedt het college meestal voortvarend op en past op grond van art. 5:31 lid 1 en 2 Awb (super)spoedbestuursdwang toe. De hennepplantage wordt ontmanteld zonder dat voorafgaand aan de overtreder een last wordt opgelegd. Bij super spoedeisende situaties hoeft zelfs geen besluit te worden afgewacht, maar kan direct bestuursdwang worden toegepast. Het besluit moet nadien zo spoedig mogelijk bekend worden gemaakt. Zodanig optreden is in de rechtspraak niet omstreden.<sup>361</sup>

#### 4.5.1.3 *Vervuiling*

Vervuilde woningen en tuinen veroorzaken (stank)overlast voor burens en trekken ongedierte aan. Art. 7.21 Bouwbesluit 2012 verplicht daarom dat een bouwwerk, een open erf en een terrein zich in een zodanig zindelijke staat moeten bevinden dat dit geen hinder voor personen en geen gevaar voor de veiligheid of de gezondheid van personen oplevert.

Het college is bevoegd om handhavend op te treden, indien ‘in een woning of op een erf overmatig veel last is van schadelijk of hinderlijk gedierte of wanneer de algemene reinheid (gezondheid) dat betaamt’. Een open erf of terrein mag geen gevaar voor de veiligheid of gezondheid veroorzaken door drassigheid, stank, verontreiniging, (on)gedierte, begroeiing of voorwerpen. Ondanks dit ruime toepassingsbereik mag het college volgens de regering ‘niet lichtvaardig’ overgaan tot het opleggen van bestuurlijke sancties. Het college is

---

<sup>359</sup> Zie Rechtbank (vzr.) Groningen 29 juli 2007, *LJN* BN2936. Zie Rechtbank 's-Gravenhage 22 juni 2011, *LJN* BR0759. Vgl. ABRvS 14 september 2011, *LJN* BS884; *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, p. 6-8.

<sup>360</sup> Onder het regime van de bouwverordening veroorzaakte een hennepplantage een overtreding van de bouwverordening. Zie bijvoorbeeld ABRvS 2 april 2008, *LJN* BC8515; ABRvS 30 juli 2008, *LJN* BD8872; ABRvS 25 april 2012, *LJN* BW2898; ABRvS 2 mei 2012, *LJN* BW4516.

<sup>361</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 juni 2011, *LJN* BQ9683; ABRvS 2 april 2008, *LJN* BC8515; ABRvS 30 juli 2008, *LJN* BD8872; Rechtbank Breda 19 september 2011, *LJN* BU3568; Rechtbank Breda 11 juli 2011, *LJN* BR4483.

volgens de toelichting bij het Bouwbesluit 2012 alleen bevoegd om bij ‘ernstige gevallen’ op te treden.<sup>362</sup>

Uit een Afdelingsuitspraak uit 2012 blijkt dat het toepassingsbereik van het verbod uit het Bouwbesluit 2012 ruim is.<sup>363</sup> Het college draagt een bewoonster van een vervuilde woning onder last van bestuursdwang op het gebruik van haar woning te beëindigen, het afval te verwijderen, de woning schoon te maken en de grote hoeveelheid brandbare materialen weg te gooien. De Afdeling acht het opleggen van de herstelsanctie rechtmatig, omdat er sprake is van een situatie ‘die overlast kan veroorzaken door vervuiling en ongedierte en bovendien slecht is voor de gezondheid van appellante zelf, wat in strijd is met bij of krachtens de Woningwet bepaalde voorschriften’.<sup>364</sup>

Deze uitspraak is opmerkelijk. De Afdeling lijkt te accepteren dat sprake kan zijn van een overtreding van art. 1b Woningwet, indien de vervuiling overlast veroorzaakt voor de bewoner zelf. Voordien werd in de jurisprudentie aangenomen dat overlast een extern effect op omwonenden moet hebben om als schending van de Woningwet aangemerkt te worden.<sup>365</sup>

#### 4.5.1.4 Overige hinder

In art. 7.22 Bouwbesluit 2012 is het ‘restrisico’ bij het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen gereguleerd. De bepaling verbiedt het om in, op of aan een bouwwerk of op een open erf of terrein voorwerpen of stoffen te plaatsen, te werpen of te hebben, handelingen te verrichten of na te laten of werktuigen te gebruiken, waardoor: a) op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze rook, roet, walm of stof wordt verspreid; b) overlast wordt of kan worden veroorzaakt voor de gebruikers van het bouwwerk, het open erf of terrein; c) op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze stank, stof of vocht of irriterend materiaal wordt verspreid of overlast wordt veroorzaakt door geluid en trilling, elektrische trilling daaronder begrepen, of door schadelijk of hinderlijk gedierte, dan wel door verontreiniging van het bouwwerk, open erf of terrein; d) instortings-, omval- of ander gevaar wordt veroorzaakt.

Het betreft een ‘vangnetartikel’ dat gevallen beslaat waarin niet wordt voorzien door de andere voorschriften van het Bouwbesluit 2012. Onder het

---

<sup>362</sup> *Stb.* 2012, 416 en 676, Geïntegreerde toelichting, p. 203. Het toepassingsbereik was onder het regime van de bouwverordening ruimer, omdat destijds de eis van ernst niet gold. Zie ABRvS 2 november 2011, *LJN* BU3134, *JG* 11.0074 m. nt. M. Vols; ABRvS 29 november 2006, *LJN* AZ3235; ABRvS 28 april 2004, *LJN* AO8464; ABRvS 24 september 2003, *BR* 2004, 6; ABRvS 24 maart 2003, *LJN* AF7644; ABRvS 3 juli 2002, *LJN* AE489.

<sup>363</sup> In deze zaak is sprake van een overtreding van het toenmalige Gebruiksbesluit, dat tegenwoordig is opgenomen in Bouwbesluit 2012.

<sup>364</sup> Zie ABRvS 22 augustus 2012, *LJN* BX5271, *JG* 12.0066 m. nt. M. Vols. Zie ook ABRvS 22 augustus 2012, *LJN* BX5267, *JG* 12.0065 m. nt. M. Vols.

<sup>365</sup> Zie Rechtbank 's-Hertogenbosch 5 februari 2010, *LJN* BL4384.

toepassingsbereik vallen bijvoorbeeld lawaaihinder, de opslag van stankverwekkende stoffen, gevaarlijke stapeling van materialen en illegale hennepplantages. Het toepassingsbereik is niet volledig onbegrensd, omdat het volgens de regering gaat om ‘een geclausuleerde bevoegdheid die uitsluitend kan worden toegepast in de in dit artikel genoemde omstandigheden’. De regering stelt dat het niet de bedoeling is ‘dat de gemeente algemene aanvullende of nadere eisen stelt’. De geëiste maatregelen moeten volgens de regering in verhouding staan tot het te bestrijden risico en de noodzaak van de maatregelen moet worden aangetoond.<sup>366</sup>

Het bereik van deze vangnetbepaling is minder ruim dan van de vangnetbepaling uit de voormalige gemeentelijke bouwverordeningen. Onder het oude regime was het bijvoorbeeld ook mogelijk om geluidsoverlast ‘veroorzaakt door televisie- of radiotoestellen’ te bestrijden.<sup>367</sup> Toch is de reikwijdte van de vangnetbepaling in de Bouwverordening ook niet onbeperkt. De Afdeling bepaalt in 2000 dat ‘sociale overlast’ niet tot overtreding van de bouwverordening leidt. Een precieze omschrijving van sociale overlast wordt niet gegeven, maar de Afdeling stelt dat sociale overlast bijvoorbeeld wordt ‘veroorzaakt door de aanwezigheid van onbevoegden op het terrein, die zich toegang verschaffen door de aanwezige omheining te forceren’.<sup>368</sup>

#### **4.5.2 Art. 12 Woningwet en welstandseisen**

Een slecht onderhouden woning kan in strijd zijn met de redelijke eisen van welstand. De burens kunnen zich storen aan het uiterlijk van een woning. Het is volgens art. 12 en 14a Woningwet verboden dat het uiterlijk van een bestaand bouwwerk in ernstige mate in strijd is met de welstandseisen. Op grond van art. 13a en 15 Woningwet is het college bevoegd de eigenaar van een bouwwerk met een herstelsanctie te dwingen om voorzieningen te treffen, zodat wordt voldaan aan de redelijke eisen van welstand.

In de rechtspraak spelen de welstandseisen geen rol van betekenis.<sup>369</sup> In 2010 speelt een spraakmakende zaak. Het college merkt een dak als welstandsexces aan, omdat hierop de tekst ‘Jezus redt’ met witte contrasterende pannen is gelegd. De eigenaar wordt gelast om het dak in de oude staat te herstellen. Volgens de eigenaar blijkt echter niet dat een significant aantal mensen zich ergert aan de aanwezigheid van de witte dakpannen. De Afdeling concludeert dat het college heeft mogen oordelen ‘dat sprake is van

---

<sup>366</sup> *Stb.* 2012, 416 en 676, Geïntegreerde toelichting, p. 203-204.

<sup>367</sup> Zie ABRvS 15 september 2010, LJN BN6981; Rechtbank (vzr.) Roermond 14 juli 2010, *JG* 10.0066 m. nt. M. Vols.

<sup>368</sup> Zie ook ABRvS 9 maart 2000, *BR* 2000, 750; ABRvS 18 mei 2000, *BR* 2000, 752 m. nt. J.W. Weerkamp. Vgl. ABRvS 16 januari 1997, R.03.94.038.

<sup>369</sup> Zie ABRvS 16 maart 2011, LJN BP7799; Rechtbank Alkmaar 26 februari 2009, LJN BQ1169.

buitensporigheid in het uiterlijk die ook voor niet-deskundigen evident is'. Volgens de Afdeling is de hoeveelheid mensen die zich aan de buitensporigheid ergert geen zelfstandig criterium.<sup>370</sup>

In de toekomst zullen de welstandseisen waarschijnlijk een nog bescheidener rol gaan spelen dan tegenwoordig. De invoering van de nieuwe Omgevingswet in 2013 zal waarschijnlijk leiden tot een afname van de hoeveelheid welstandseisen. Het uitgangspunt zal dan worden dat er geen welstandsbeleid wordt gevoerd, tenzij de gemeenteraad anders besluit.<sup>371</sup>

#### **4.5.3 Art. 12d Woningwet en de Vereniging van Eigenaars**

In de grote steden bestaat een omvangrijke hoeveelheid slecht onderhouden appartementsgebouwen. Veelal is de Vereniging van Eigenaars (VvE) die verantwoordelijk is voor het onderhoud van het gebouw niet actief. De wetgever heeft daarom in 2011 verschillende bevoegdheden aan het college toegekend die de leefbaarheid in gemeenten moet vergroten en de kwaliteit van appartementencomplexen moeten verhogen. Het gaat om een samenstel van civiel- en bestuursrechtelijke bevoegdheden die zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek en art. 12d Woningwet. De bevoegdheid in art. 12d Woningwet is dusdanig verbonden met de bevoegdheid in art. 5:127a BW dat een integrale bespreking noodzakelijk is.

De minst verstreckende bevoegdheid staat opgenomen in art. 5:127a BW. De gemeente kan als rechtspersoon bij een ernstige dreiging voor overtreding van art. 1a of art. 1b Woningwet door de kantonrechter worden gemachtigd om een vergadering van de VvE bijeen te roepen. Tijdens deze vergadering kan de gemeente voorstellen doen over het beheer en onderhoud van het gebouw en de samenstelling van het VvE-bestuur. Het doel is om een VvE met drang aan te zetten tot het opstellen van een onderhoudsplan.

Een bevoegdheid die nog verder gaat, is vastgelegd in art. 12d Woningwet. Het college kan onder dwang van een herstelsanctie een VvE verplichten om binnen een te bepalen termijn een onderhoudsplan door een deskundig persoon of een deskundige instantie op te laten stellen en dit plan van kracht te laten blijven gedurende zijn looptijd. Een afschrift van het plan moet binnen vier weken na opstellen aan het college worden gezonden.<sup>372</sup>

---

<sup>370</sup> Zie ABRvS 14 juli 2007, *LJN* BN1135, *Gst.* 2010, 77 m. nt. Teunissen, *JB* 2010, 215 m. nt. Sanderink. Zie ook Rechtbank (vzr.) Rechtbank Dordrecht 10 juli 2009, *LJN* BJ3806; Rechtbank (vzr.) Rechtbank Dordrecht 22 oktober 2010, *LJN* BO1410.

<sup>371</sup> Zie *Kamerstukken II* 2011-2012, 28325, nr. 142.

<sup>372</sup> In art. 12 lid 3 Woningwet worden enkele minimeisen aan een onderhoudsplan gesteld. Voor zover de looptijd langer is dan vijf jaren bestaat ook de verplichting het onderhoudsplan elke vijf jaar door een deskundig persoon of een deskundige instantie te laten herzien.

Om de bevoegdheid in art. 12d Woningwet toe te kunnen passen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan. Ten eerste dient de bevoegdheid van art. 5:127a BW toegepast te zijn, tenzij redelijkerwijs voorzienbaar is dat het bijeenroepen er niet toe zal leiden dat de VvE uit eigen beweging een onderhoudsplan opstelt of laat opstellen. Ten tweede is vereist dat het verwaarloosde gebouw in een door het college op basis van art. 12d Woningwet aangewezen gebied gelegen is. In een aangewezen gebied moet de leefbaarheid onder druk staan. Dit betekent dat zich in het gebied complexe maatschappelijke problemen voordoen die worden veroorzaakt door fysieke, sociale en economische factoren. Die uiten zich in ‘hoge werkloosheid, slechte kwaliteit van de woningvoorraad, gezondheidsachterstanden, criminaliteit, gevoelens van onveiligheid en onrechtmatige en illegale bewoning’.<sup>373</sup>

Het verst gaat de bevoegdheid die bedoeld is om een recidiverende VvE aan te pakken. Deze VvE beheert bij herhaling het gebouw niet voldoende. Het college kan op grond van art. 12d lid 5 Woningwet een VvE verplichten om het beheer aan een professionele beheerder van appartementencomplexen uit te besteden. Om deze bevoegdheid in te zetten is het noodzakelijk dat de kantonrechter een machtiging als bedoeld in art. 5:127a BW afgeeft binnen vijf jaren nadat een eerdere machtiging is afgegeven.<sup>374</sup>

Een aanvullende bevoegdheid om een slecht onderhouden appartementsgebouw aan te pakken is opgenomen in art. 13 Woningwet. Het college kan een VvE verplichten om voorzieningen te treffen waardoor de staat van dat gebouw komt te liggen op een niveau dat hoger is dan het niveau voor bestaande bouw. Het niveau mag echter niet hoger komen te liggen dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 voor nieuwbouw. De voorzieningen moeten bovendien onderdeel zijn van een onderhoudsplan als bedoeld in art. 12d Woningwet en niet al binnen een in het onderhoudsplan gestelde termijn zijn uitgevoerd.

In de literatuur wordt betwijfeld of de bevoegdheden effectief zullen zijn bij de bestrijding van verwaarloosde appartementengebouwen.<sup>375</sup> Rechtspraak over toepassing van art. 12d Woningwet en art. 5:127a BW is nog niet voor handen.

#### **4.5.4 Art. 1a Woningwet**

Er kan zich een situatie voordoen waar geen sprake is van een overtreding van het Bouwbesluit 2012 of de welstandseisen, maar waar vanwege gevaar voor de veiligheid of gezondheid wel moet worden opgetreden. Woonoverlast die niet

---

<sup>373</sup> Zie *Kamerstukken II* 2008-2009, 31991, nr. 3, p. 6.

<sup>374</sup> Zie *Kamerstukken II* 2008-2009, 31991, nr. 16.

<sup>375</sup> Zie bijvoorbeeld Vegter 2011.

met andere regelgeving aangepakt kan worden, kan onder het toepassingsbereik van art. 1a Woningwet vallen.

Art. 1a lid 1 Woningwet legt de eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein een zorgplicht op. De eigenaar draagt er zorg voor dat door de staat van zijn bouwwerk, open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat of voortduurt.<sup>376</sup>

Het tweede lid van art. 1a Woningwet legt een zorgplicht op aan een ieder die een bouwwerk bouwt, gebruikt, laat gebruiken of sloopt, dan wel een open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken. Voor zover dat in diens vermogen ligt, moet hij er zorg voor dragen dat er als gevolg van dat bouwen, gebruiken of slopen geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt. De zorgplicht van art. 1a lid 2 Woningwet geldt bijvoorbeeld voor de huurder of gebruiker van een bouwwerk of de verhuurder, exploitant of beheerder van een bouwwerk die geen eigenaar van het bouwwerk is.<sup>377</sup>

Art. 1a Woningwet is een vangnetbepaling met een ruim toepassingsbereik. De begrippen veiligheid en gezondheid slaan op de veiligheid of gezondheid van mensen, dieren en goederen. Het is niet noodzakelijk dat de overtreder kennis of wetenschap van de onveilige of ongezonde situatie heeft om te kunnen spreken van een overtreding. Onhygiënische, onveilige of overlastveroorzakende (over)bewoning kan leiden tot overtreding van art. 1a Woningwet. Ook het ontbreken van werkende sanitaire voorzieningen en de aanwezigheid van een te hoge concentratie asbestdeeltjes in de binnen- of buitenlucht als gevolg van de aanwezigheid van asbest in, op of aan een bouwwerk kunnen leiden tot een overtreding.<sup>378</sup>

Na de constatering van een overtreding kan het college de overtreder met behulp van een herstelsanctie verplichten om maatregelen te treffen. Deze maatregelen moeten in het vermogen van de overtreder liggen en technisch, fysiek, organisatorisch en objectief gezien geschikt zijn om het gevaar voor de gezondheid of veiligheid te voorkomen of te beëindigen. Daarnaast moeten de voorgeschreven maatregelen proportioneel zijn. Indien nodig kunnen tijdelijke beheers- of ordemaatregelen worden genomen, die strekken tot de beheersing van de ontstane onveilige of ongezonde situatie.<sup>379</sup>

---

<sup>376</sup> Art. 1a Woningwet is naast de eigenaar gericht op degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen.

<sup>377</sup> Zie *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, p. 25.

<sup>378</sup> Zie *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, p. 8-10; *Kamerstukken II* 2004-2005, 29392, nr. 9, p. 3. Op de vage norm is scherpe kritiek geleverd. Zie *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 4, p. 2-4; *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 6, p. 13-14; *Kamerstukken I* 2005-2006, 29392, nr. B, p. 1-2; Teunissen 2004; Teunissen 2007; Teunissen 2010.

<sup>379</sup> Zie *Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3, p. 20-21 & 26.

In de rechtspraak speelt art. 1a Woningwet een steeds belangrijkere rol. Het college legt vaker op grond van de vangnetbepaling een herstelsanctie op bij de aanpak van slecht onderhouden woningen en hennepplantages. Het toenemende gebruik staat op gespannen voet met de vangnetfunctie, waarop de Afdeling in 2010 nog wijst: handhavend optreden op basis van art. 1a Woningwet is slechts aan de orde ‘indien in het desbetreffende geval geen bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschrift van meer specifieke aard valt aan te wijzen op grond waarvan in afdoende mate kan worden opgetreden ter voorkoming of beëindiging van het geconstateerde gevaar’.<sup>380</sup>

Vanaf 2010 valt in de rechtspraak een verruimde toepassing van art. 1a Woningwet waar te nemen. De Rechtbank Rotterdam stelt bijvoorbeeld dat ‘gelet op de complexe gevaarstelling bij illegale hennepplantages, geen bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschrift van meer specifieke aard valt aan te wijzen op grond waarvan in afdoende mate kan worden opgetreden ter voorkoming of beëindiging van de geconstateerde gevaren’. Het college kan daarom zijn bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang ‘in deze (uitsluitend) op artikel 1a, tweede lid, van de Woningwet baseren’.<sup>381</sup> Ook in Afdelingsuitspraken wordt getolereerd dat art. 1a Woningwet de grondslag voor handhavend optreden is na de vondst van hennepplantages in woningen.<sup>382</sup>

Dat deze vangnetbepaling steeds vaker de grondslag vormt voor handhavend optreden, staat op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel. Heel vaak kan art. 1b Woningwet als grondslag dienen voor de bestrijding van hennepcultuur, omdat bij de teelt van hennep veelal sprake is van strijd met het Bouwbesluit 2012.

#### **4.5.5 Wetsvoorstel ‘Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet’**

In 2013 komt de regering op verzoek van de gemeente Rotterdam met het wetsvoorstel ‘Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet’.<sup>383</sup> In het wetsvoorstel staan enkele bevoegdheden om woonoverlast en malafide pandeigenaren – huisjesmelkers – aan te pakken. De regering beoogt de aanpak

---

<sup>380</sup> Zie ABRvS 7 april 2010, *LJN* BM0179, r.o. 2.6.3.

<sup>381</sup> Rechtbank Rotterdam 23 september 2010, *LJN* BP1642.

<sup>382</sup> Zie ABRvS 19 oktober 2011, *LJN* BT8582, *Gst.* 2012, 25 m. nt. L.J.J. Rogier & J.M.H.F. Teunissen; ABRvS 3 augustus 2011, *LJN* BR4011, *JG* 11.0068 m. nt. M. Vols; ABRvS 13 april 2011, *LJN* BQ1029; ABRvS 9 februari 2011, *LJN* BP3715, *JG* 11.0038 m. nt. M. Vols.

<sup>383</sup> Zie ‘Wetsvoorstel wijziging Woningwet’ op <<http://www.openbareorderecht.nl>>, laatst geraadpleegd 1 augustus 2013.



van ‘ernstigere en herhaaldelijke overtredingen, zoals structureel slecht onderhoud en te hoge huren’ te verbeteren.<sup>384</sup>

Achtereenvolgens onderzoek ik hieronder de introductie van de bestuurlijke boete, een verhuurverbod en een beheerovername in de Woningwet. In paragraaf 4.4.2.3 is de voorgestelde aanpassing van art. 17 Woningwet al aan de orde geweest.

#### 4.5.5.1 *Bestuurlijke boete*

De regering stelt voor om in art. 92a Woningwet (nieuw) het college bevoegd te maken om een bestuurlijke boete op te leggen aan een overtreder van het verbod van art. 1b Woningwet.<sup>385</sup> Een bestuurlijke boete kan eveneens volgen op het overtreden van het verbod van art. 13b lid 2 Woningwet (nieuw). Deze bepaling verbiedt het verwijderen van een kenteken van een gebouw waarop een verhuurverbod van toepassing is.<sup>386</sup>

In de toelichting bij het wetsvoorstel bepleit de regering dat het college terughoudend optreedt met de bestuurlijke boete. Een bestuurlijke boete kan volgens art. 92a lid 2 Woningwet (nieuw) pas worden opgelegd, nadat een herstelsanctie niet heeft geleid tot het ongedaan maken of beëindigen van de overtreding.<sup>387</sup>

De hoogte van een bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste het bedrag voor de derde categorie, dat bepaald is in art. 23 lid 4 Sr. Als de overtreding gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid loopt de maximumhoogte op tot het bedrag dat is vastgesteld voor de vierde categorie, bedoeld in art. 23 lid 4 Sr. Bij Algemene Maatregel van Bestuur kunnen nadere voorschriften worden gegeven over de hoogte van de bestuurlijke boete.<sup>388</sup>

---

<sup>384</sup> Memorie van Toelichting wetsvoorstel ‘Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet’, p. 1-6. Zie ‘Memorie van Toelichting bij Wetsvoorstel wijziging Woningwet’ op <<http://www.openbareorderecht.nl>>, laatst geraadpleegd 1 augustus 2013.

<sup>385</sup> In 2006 acht de regering de invoering van een bestuurlijke boete nog onnodig, omdat de handhaving met herstelsancties zou voldoen. Zie *Kamerstukken II* 2006-2007, aanhangsel 2913-2914. In 2012 kondigt de regering de komst van de bestuurlijke boete in de Woningwet al aan. Zie *Kamerstukken II* 2011-2012, 33440, nr. 1, bijlage II, p. 1-2. Zie ook *Kamerstukken II* 2011-2012, 32 847, nr. 18.

<sup>386</sup> In het wetsvoorstel wordt gesproken van een overtreding van het verbod van het nieuwe art. 14 lid 3 Woningwet. Dit betreft een verschrijving. Art. 14 lid 3 Woningwet (nieuw) is geen verbodsbepaling. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel valt op te maken dat de regering overtreding van art. 13b lid 2 Woningwet (nieuw) bedoelt. Zie Memorie van Toelichting wetsvoorstel ‘Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet’, p. 10 & 25.

<sup>387</sup> Zie Memorie van Toelichting wetsvoorstel ‘Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet’, p. 9-10.

<sup>388</sup> Zie Memorie van Toelichting wetsvoorstel ‘Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet’, p. 25-26.



#### 4.5.5.2 *Verhuurverbod*

Het college krijgt in art. 13b Woningwet (nieuw) de bevoegdheid om een verhuurverbod op te leggen aan een eigenaar van een woning of diegene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het in gebruik geven van de woning. Een verhuurverbod kan op grond van art. 13b lid 1 Woningwet (nieuw) worden opgelegd, indien de herhaaldelijke overtreding van art. 1b Woningwet naar het oordeel van het college gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid. Dit betreft het ‘pandgericht verhuurverbod’.<sup>389</sup>

Een verhuurverbod kan volgens art. 13b lid 6 Woningwet (nieuw) ook worden opgelegd in het geval dat iemand al een verhuurverbod ten aanzien van een woning is opgelegd en er sprake is van een overtreding van art. 1b Woningwet bij een andere woning. Er hoeft geen sprake te zijn een herhaaldelijke overtreding. Wel dient de overtreding van art. 1b Woningwet naar het oordeel van het college gepaard te gaan met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid. De regering noemt deze mogelijkheid het ‘eigenaargericht verhuurverbod’.<sup>390</sup>

In de toelichting bij het wetsvoorstel stelt de regering dat het voor de hand ligt dat het college een overtreding van art. 1b Woningwet aanpakt met minder ingrijpende middelen als een last onder dwangsom of bestuurlijke boete, alvorens een verhuurverbod op te leggen. Een verhuurverbod heeft immers ingrijpende gevolgen voor de eigenaar van de woning en een eventueel nieuwe bewoner.<sup>391</sup>

Na het opleggen van het verhuurverbod plaatst het college op de woning een kenteken waaruit blijkt dat een verhuurverbod van kracht is. Het is op grond van art. 13 lid 2 Woningwet (nieuw) verboden het kenteken te verwijderen. Het college is op basis van art. 92a Woningwet (nieuw) bevoegd om een overtreding van dit verbod te bestraffen met een bestuurlijke boete.

Een verhuurverbod heeft geen gevolgen voor de al lopende huur-overeenkomsten, omdat dit volgens de regering te ingrijpende gevolgen voor de huurder zou hebben.<sup>392</sup> Een huurovereenkomst die gesloten is nadat het verhuurverbod van kracht is geworden, is op basis van art. 13b lid 3 Woningwet (nieuw) nietig. Indien ondanks het verhuurverbod nieuwe bewoning in de betrokken

---

<sup>389</sup> Memorie van Toelichting wetsvoorstel ‘Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet’, p. 2.

<sup>390</sup> Het is niet toegestaan dat een verhuurverbod ‘in één keer voor alle panden van dezelfde eigenaar’ wordt opgelegd. Zie Memorie van Toelichting wetsvoorstel ‘Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet’, p. 12-13.

<sup>391</sup> Memorie van Toelichting wetsvoorstel ‘Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet’, p. 12.

<sup>392</sup> Memorie van Toelichting wetsvoorstel ‘Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet’, p. 13.

woning tot stand is gekomen, kan het college op grond van art. 13b lid 4 Woningwet (nieuw) de burgerlijke rechter verzoeken een termijn vast te stellen waarbinnen ontruiming van de woning moet plaatsvinden. Als dit verzoek wordt toegewezen, dient de rechter een bedrag vast te stellen dat de eigenaar aan de bewoner moet betalen ter tegemoetkoming in diens verhuis- en inrichtingskosten.

Het college trekt het verhuurverbod in nadat de overtreding van art. 1b Woningwet en de bedreiging van de leefbaarheid of het gevaar voor de gezondheid of veiligheid zijn beëindigd.

#### 4.5.5.3 *Beheerovername*

Het college krijgt in art. 13c Woningwet (nieuw) de bevoegdheid een maatregel van beheerovername te treffen zonder dat de woning gesloten is.<sup>393</sup> Deze nieuwe bevoegdheid wordt in het wetsvoorstel samengevoegd met de bevoegdheid van het huidige art. 14 Woningwet (Wet Victor).

Deze nieuwe bevoegdheid is volgens de regering ‘vooral bedoeld om malafide pandeigenaren aan te pakken’, die ‘structureel voor overlast in buurten en wijken zorgen’. Het is niet de bedoeling om de bevoegdheid toe te passen ten aanzien van eigenaren ‘waarbij geen sprake is van herhaaldelijke overtredingen, maar waar door omstandigheden wel sprake is van achterstallig onderhoud’.<sup>394</sup>

Het college kan op basis van art. 13c lid 2 Woningwet (nieuw) de eigenaar van een niet gesloten woning in twee situaties verplichten om het gebouw in beheer te geven aan een persoon of instelling die uit hoofde van beroep of bedrijf op het terrein van de huisvesting werkzaam is.<sup>395</sup> Ten eerste is beheerovername mogelijk als de herhaaldelijke overtreding van art. 1b Woningwet naar het oordeel van het college gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid. Ten tweede is beheerovername mogelijk, indien ten aanzien van de eigenaar een verhuurverbod als bedoeld in art. 13b Woningwet (nieuw) van kracht is.<sup>396</sup>

Het college heeft volgens art. 13c lid 7 Woningwet (nieuw) ook de bevoegdheid tot het treffen van een maatregel tot beheerovername in geval degene, tot wie een besluit als bedoeld in art. 13c lid 2 Woningwet (nieuw) van kracht is, ten aanzien van een andere woning art. 1b Woningwet overtreedt.

---

<sup>393</sup> Memorie van Toelichting wetsvoorstel ‘Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet’, p. 15.

<sup>394</sup> Memorie van Toelichting wetsvoorstel ‘Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet’, p. 14.

<sup>395</sup> Het besluit kan zich ook richten op de persoon die uit anderen hoofde bevoegd is tot het in gebruik geven van het gebouw, open erf of terrein.

<sup>396</sup> Het wetsvoorstel spreekt van een verhuurverbod als bedoeld in art. 14 Woningwet (nieuw). Bedoeld zal zijn art. 13b Woningwet.

Deze overtreding moet naar het oordeel van het college gepaard gaan met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid.

In art. 13c lid 1 Woningwet (nieuw) is bepaald dat met beheer bedoeld is het aan derden in gebruik geven van een gebouw, open erf of terrein alsmede het verrichten van alle handelingen met betrekking tot dat gebouw, open erf of terrein die volgens het burgerlijk recht tot de rechten en plichten van een eigenaar behoren met uitzondering van vervreemden en bezwaren. De eigenaar mag volgens art. 13c lid 4 Woningwet (nieuw) gedurende de beheerovername geen beheershandelingen verrichten. Hij blijft wel gerechtigd de eventuele huurpenningen te ontvangen.

Het college kan op basis van art. 13c lid 3 Woningwet (nieuw) aan de uitvoering van de beheerovername voorwaarden stellen. Daarnaast kan het college de nieuwe beheerder verplichten om binnen een termijn voorzieningen of aanpassingen uit te voeren, indien de woning noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen behoeft om weer op redelijke wijze tot bewoning of gebruik te kunnen dienen.

Op grond van art. 13c lid 6 Woningwet (nieuw) stelt het college in overleg met de eigenaar de huurprijs vast op een bedrag dat redelijk is in het economische verkeer. Het college is op basis van art. 14 Woningwet (nieuw) eveneens bevoegd om een ‘kostendekkende vergoeding voor de uitvoering van het beheer en het treffen van noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen’ vast te stellen. De beheerder mag de geïnde huurpenningen verrekenen met de te ontvangen beheersvergoeding. De regering benadrukt dat de beheerder uitsluitend maatregelen mag treffen om een ‘ordentelijk gebruiksniveau in overeenstemming met de wet- en regelgeving’ te bereiken. Indien hij overgaat tot ‘verfraaiingen’ of ‘meer voorzieningen treft dan de noodzakelijke voorzieningen’ dan komen de kosten daarvan voor zijn rekening.<sup>397</sup>

De beheerovername duurt volgens art. 13c lid 8 Woningwet (nieuw) ten hoogste tot de dag nadat de overtredingen en de bedreiging van de leefbaarheid of het gevaar voor de gezondheid of veiligheid naar het oordeel van het college zijn beëindigd en de noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen als bedoeld in art. 13c lid 5 Woningwet (nieuw) zijn getroffen.

#### **4.5.6 Woningwet en recht op privéleven**

Het verbod van art. 1b Woningwet om de regelgeving uit het Bouwbesluit te overtreden, is te kenmerken als inmenging in het recht op privéleven. De

---

<sup>397</sup> Zie Memorie van Toelichting wetsvoorstel ‘Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet’, p. 15. De mededelingsverplichting van het huidige art. 14 lid 4 Woningwet voor de beheerder of gebruiker van een gesloten woning vervalt. Volgens de regering is het niet langer nodig dat de gebruiker of beheerder de beëindiging van het gebruik of beheer aan het college meldt. Logischerwijs vervalt daarom art. 105a Woningwet. Zie Memorie van Toelichting wetsvoorstel ‘Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet’, p. 26.

verboden in het Bouwbesluit hebben gevolgen voor de bewoning van de woning. Een bewoner van een woning staat het niet vrij om zijn woning slecht te onderhouden, om brandgevaar of hinder te veroorzaken, om hennep te telen of om de tuin te laten vervuilen. De verboden die voortvloeien uit art. 1a Woningwet en 12 Woningwet (welstandseisen) en de toepassing van art. 12d Woningwet kunnen eveneens gekenmerkt worden als inmenging, voor zover de verboden gevolgen hebben voor de bewoning van de woning.

Deze inmengingen zijn niet in strijd met het recht op privéleven van art. 10 Gw, omdat zij de vereiste grondslag hebben in een wet in formele zin (de Woningwet). Er wordt ook voldaan aan de eis van art. 8 lid 2 EVRM dat inmenging een wettelijke basis moet hebben. De Woningwet voldoet in beginsel aan de eisen van ‘accessibility’ en ‘foreseeability’. Toch staat de vangnetbepaling van art. 1a Woningwet door de vage afbakening van het toepassingsbereik op gespannen voet met het voorzienbaarheidsvereiste. De grootste problemen kunnen worden weggenomen door bij toepassing van art. 1a Woningwet de overtreder eerst te waarschuwen en een begunstigingstermijn te bieden. Daarmee is voor de overtreder beter voorzienbaar wat de consequenties zijn van zijn gedrag.

De inmengingen zijn in het belang van meerdere van de in art. 8 lid 2 EVRM genoemde doelen. De voorwaarde dat inmenging noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving zal wederom de meest moeilijk te nemen horde zijn. Uit deze voorwaarde vloeit bijvoorbeeld voort dat de op grond van de Woningwet opgelegde herstelsanctie (last onder dwangsom of bestuursdwang) geschikt moet zijn om de overtreding tegen te gaan. Bovendien mag de herstelsanctie niet in strijd zijn de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het moet per individueel geval beoordeeld worden of wordt voldaan aan deze voorwaarden.<sup>398</sup>

In de toelichting bij het wetsvoorstel ‘Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet’ gaat de regering alleen in op de relatie tussen de nieuwe bevoegdheden en het recht op ongestoord genot van eigendom.<sup>399</sup> Het wetsvoorstel bevat echter nieuwe bevoegdheden die ook het recht op privéleven van de overlastveroorzaker (fors) kunnen beperken.

Toch hoeft van schending van het recht op privéleven geen sprake te zijn. Er is voldaan aan de door art. 10 Gw jo. art. 8 lid 2 EVRM gestelde voorwaarde dat inmenging een voldoende basis heeft in een wet in formele zin. Aan de eis dat de inmenging in het belang van de in art. 8 lid 2 EVRM genoemde doelen is, wordt ook voldaan. Alle voorgestelde bevoegdheden kunnen in het belang van

---

<sup>398</sup> Zie Nieuwenhuis 2005, p. 44; Klap 2005.

<sup>399</sup> Memorie van Toelichting wetsvoorstel ‘Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet’, p. 16-17.

bijvoorbeeld de bescherming van rechten van anderen worden toegepast. Tenslotte dient de inzet van de nieuwe instrumenten in het concrete geval noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Het overheidsoptreden moet nuttig, relevant en toereikend zijn om de overtreding van de Woningwet te bestrijden. Er mag geen sprake zijn van schending van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Deze laatste eis geldt des te meer, indien de handhaving van een verhuurverbod leidt tot verlies van de woonruimte door de overlastveroorzaker of anderen. Het Europese Hof merkt dit verlies aan als zeer ingrijpende inmenging in het recht op privéleven ('most extreme form of interference') en vereist dat een rechter de proportionaliteit van de inmenging moet kunnen beoordelen. Het wetsvoorstel voldoet aan deze voorwaarde. Om tot ontruiming over te kunnen gaan, dient het college op grond van art. 13b lid 4 Woningwet (nieuw) naar de burgerlijke rechter te stappen. De rechter beoordeelt vervolgens of ontruiming gerechtvaardigd is. Er wordt al snel voldaan aan het evenredigheidsbeginsel, omdat de rechter tegelijkertijd een bedrag vaststelt ter tegemoetkoming in de verhuis- en inrichtingskosten van de bewoner.

#### 4.6 Woonoverlast en bestemmingsplan

De gemeenteraad is bevoegd om op grond van art. 3.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro) een bestemmingsplan vast te stellen, 'waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven'. De regels in het bestemmingsplan 'betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken'. Op basis van deze bevoegdheid is de gemeenteraad in staat om – potentieel overlastgevende – bedrijfsmatige activiteiten in woningen te verbieden. Het college is op basis van art. 7.1 Wro bevoegd om de bestemmingsplannen met behulp van herstelsancties te handhaven.

Het is mogelijk om deze bevoegdheid in te zetten bij de bestrijding van drugshandel. In 2007 acht de Afdeling het opleggen van een last onder dwangsom op grond van de Wet ruimtelijke ordening in het geval van drugshandel rechtmatig. Het college gelast in deze zaak een bewoner 'het met de woonbestemming strijdige gebruik van de bovenwoning van het pand (...) te beëindigen, hetgeen inhoudt dat er niet langer softdrugs, althans verdovende middelen, als die niet ter plaatse genuttigd, mogen worden verkocht'. Eveneens gelast het college de bewoner 'het houden van een voorraad ten behoeve van de strijdige activiteiten en dat de exploitatie van de illegale coffeeshop [in de

woning, MV] dient te worden beëindigd'.<sup>400</sup> Sindsdien speelt de aanpak van drugshandel met behulp van het bestemmingsplan in de jurisprudentie geen rol van betekenis meer. Dat is te verklaren door de uitbreiding van het bereik van art. 13b Opiumwet in 2007, waarmee drugshandel in woningen met behulp van herstelsancties kan worden aangepakt.<sup>401</sup>

In de jurisprudentie blijkt de handhaving van het bestemmingsplan tegenwoordig vooral een rol te spelen bij de bestrijding van woonoverlast veroorzaakt door het houden van een groot aantal dieren.<sup>402</sup> In 2012 acht de Afdeling het opleggen van een last onder bestuursdwang rechtmatig, die een bewoner verplicht om binnen vier weken het houden van meer dan drie honden in zijn woning te beëindigen en beëindigd te houden. Volgens de Afdeling is 'alleen al vanwege het grote aantal honden dat structureel ter plaatse wordt gehouden, sprake (...) van bedrijvigheid in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was'. Er is sprake van een overtreding van het bestemmingsplan, waardoor het college bevoegd is om een herstelsanctie op te leggen.<sup>403</sup> In een andere zaak uit 2012 acht de Afdeling het rechtmatig dat het college een bewoner onder oplegging van een last onder dwangsom verplicht om niet meer dan vijf katten te houden in de woning. Het houden van twintig tot veertig katten in de woning is volgens de Afdeling in strijd met het bestemmingsplan. Het handhavend optreden acht de Afdeling niet onevenredig, omdat 'het aannemelijk is dat het gebruik leidt tot overlast'.<sup>404</sup>

Het bestemmingsplan en de handhaving ervan reguleren de vrijheid van de burger in zijn woning. Er is daarom sprake van inmenging in het recht op privéleven. Van schending is in beginsel echter geen sprake. De Wet ruimtelijke ordening fungeert als de door art. 10 Gw en art. 8 lid 2 EVRM vereiste wettelijke grondslag voor de beperking.<sup>405</sup> De inmenging is in het belang van

<sup>400</sup> ABRvS 4 april 2007, *LJN* BA2199, *Gst.* 2007, 123 m. nt. L.J.J. Rogier.

<sup>401</sup> Zie de annotatie van Rogier bij ABRvS 4 april 2007, *LJN* BA2199, *Gst.* 2007. Het hebben van een hennepplantage in een woning wordt door het college nog steeds met het bestemmingsplan aangepakt. Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 oktober 2010, *LJN* 4128, *JB* 2010, 83, m. nt. C.L.G.F.H. Albers.

<sup>402</sup> Andere zaken gaan bijvoorbeeld om het tegengaan van een kinderdagverblijf of een erotische massagesalon in woningen. Zie Rechtbank Utrecht 30 juni 2011, *LJN* BR0220; Rechtbank (vzr.) Haarlem 14 januari 2013, *LJN* BY8845.

<sup>403</sup> Zie ABRvS 15 februari 2012, *LJN* BV5111.

<sup>404</sup> Zie ABRvS 19 december 2012, *LJN* BY6666, *JM* 2013, 13 m. nt. J.S. Haakmeester. Zie ook Rechtbank (vzr.) Leeuwarden 20 januari 2010, *LJN* BL0162; Rechtbank Utrecht 23 mei 2011, *LJN* BQ5542; Rechtbank (vzr.) 's-Hertogenbosch 12 oktober 2010, *LJN* BY0006.

<sup>405</sup> Zie ABRvS 12 november 2003, *LJN* AN8612; ABRvS 24 maart 2004, *LJN* AO6118; Blokvoort & Giesen 2005, p. 92 e.v.; Van Buuren e.a. 2009, p. 302 e.v.; *Kamerstukken II* 2009-2010, 32366, nr. 4; Rechtbank (vzr.) Zutphen 5 november 2010, *LJN* BO3074; Rechtbank Utrecht 18 augustus 2011, *LJN* BR5630; ABRvS 18 juli 2012, *LJN* BX1857.

meerdere in art. 8 lid 2 EVRM genoemde doelen. Per geval zal wel moeten worden onderzocht of de inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving. Zo moet een opgelegde herstelsanctie een geschikt middel zijn om de overtreding van het bestemmingsplan te stoppen of om herhaling te voorkomen. Er moet tevens worden voldaan aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

#### 4.7 Woonoverlast en bestraffende bestuurlijke sancties

De lokale overheid heeft lange tijd geen mogelijkheden gehad om zelfstandig bestraffend op te treden tegen overlast. Het Openbaar Ministerie is van oudsher de overheidsinstantie om de overtreders van een verordening strafrechtelijk te vervolgen.<sup>406</sup>

Het college had herstelsancties (zoals de last onder dwangsom of bestuursdwang) ter beschikking om overtredingen van een verordening aan te pakken. Sinds 2010 is daar verandering in gekomen. De gemeentelijke overheid heeft tegenwoordig de mogelijkheid om zelfstandig bestraffende sancties op te leggen aan overtreders. De ‘Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte’ en de Wet OM-afdoening introduceren instrumenten om geldboetes op te leggen aan overtreders van de APV of de afvalstoffenverordening.

Deze introductie van de bestuurlijke bestraffende sancties is het gevolg van een handhavingstekort binnen het klassieke stafrecht. Er wordt nagenoeg niet strafrechtelijk tegen een overtreding van verordeningen opgetreden. De gemeenten willen daarom zelfstandig overtredingen aanpakken en bepleiten volgens Kwakman ‘een krachtig punitief sluitstuk’ van de bestuursrechtelijke handhaving, zonder daarbij met de ‘pottenkijkers van justitie’ te moeten samenwerken.<sup>407</sup>

De introductie van de bestuurlijke bestraffende sancties is niet onomstreden. Kwakman vreest voor de aantasting van de rechtsbescherming van de overtreder en ongewenste vermenging van bestuursrecht en strafrecht. Bröring en Jurgens dienen hem van repliek. Zij stellen dat het bestuursrecht juist meer waarborgen bevat voor burgers die een bestuurlijke boete opgelegd krijgen. Zo moet de overtreder binnen het bestuursrecht in meer situaties gehoord worden en gelden hogere eisen voor de motivering van het besluit tot het opleggen van de bestuurlijke boete dan bij een strafbeschikking.<sup>408</sup>

---

<sup>406</sup> Zie Ter Brake 1986.

<sup>407</sup> Kwakman 2009, p. 9-10. Zie ook Terpstra & Havinga 2005; Albers 2008; Van Setten & Boer 2008; Flight e.a. 2012.

<sup>408</sup> Kwakman 2006; Bröring & Jurgens 2006, p. 347.



In deze paragraaf bespreek ik enkele bestraffende bestuurlijke sancties: de ‘bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte’, de bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete in de Huisvestingswet. Daarbij wordt onderzocht welke rol deze bestraffende sancties spelen bij de bestrijding van woonoverlast en hoe zij zich verhouden tot het recht op privéleven.<sup>409</sup>

#### **4.7.1 Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte**

De ‘Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte’ introduceert een nieuwe bepaling in de Gemeentewet, waarmee de overtreding van een gemeentelijke verordening bestuurlijk te beboeten is. Op grond van art. 154b Gemeentewet is het gemeentebestuur (het college of de burgemeester) een bevoegdheid toegekend om ‘op te kunnen treden tegen veel voorkomende en overlastveroorzakende (lichte) overtredingen in de openbare ruimte’.<sup>410</sup> Door de invoering komt de wetgever zowel tegemoet aan ‘de wens tot meer invloed van het gemeentebestuur op de handhaving van normen betreffende overlast in de openbare ruimte als aan de wens om de strafrechtsketen te ontlasten’.<sup>411</sup>

##### *4.7.1.1 Procedure*

De procedure om een bestuurlijke boete op te leggen is relatief eenvoudig. Na constatering van een overtreding maakt (een ondergeschikte van) het college of de burgemeester een rapport op. Een afschrift van het rapport wordt aan de overtreder uitgereikt. Vervolgens zendt het bevoegde bestuursorgaan de overtreder een beschikking waarin de bestuurlijke boete wordt opgelegd. De overtreder kan vervolgens op grond van art. 154k Gemeentewet tegen de beschikking beroep instellen bij de rechtbank sector kanton. Hoger beroep staat open bij het Gerechtshof Leeuwarden.<sup>412</sup>

##### *4.7.1.2 Toepassingsbereik*

De reikwijdte van de bevoegdheid om bestraffende sancties op te leggen, is tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel veelvuldig gewijzigd.

---

<sup>409</sup> De regering stelt in 2013 voor om het college de bevoegdheid te geven een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van art. 1b Woningwet. Zie hieromtrent paragraaf 4.5.5.

<sup>410</sup> Het college is volgens art. 154b lid 4 Gemeentewet bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen. De burgemeester is hiertoe bevoegd indien het opleggen van de boete dient tot handhaving van regels die hij uitvoert.

<sup>411</sup> *Kamerstukken II* 2004-2005, 30101, nr. 3, p. 2.

<sup>412</sup> Tijdens de parlementaire behandeling komt de rechtsbescherming uitvoerig aan de orde. Zie *Kamerstukken II* 2004-2005, 30101, nr. 3, p. 5; *Kamerstukken II* 2005-2006, 30101, nr. 7; *Kamerstukken II* 2005-2006, 30101, nr. 17; *Kamerstukken II* 2004-2005, 30101, nr. 18, p. 2-3; *Kamerstukken II* 2004-2005, 30101, nr. 19; *Handelingen II* 20 juni 2006, p. 92-5627-92-5628.



In eerste instantie wordt het toepassingsbereik beperkt door twee vereisten gesteld aan de te beboeten overtreding. De gemeenteraad dient de overtreding op grond van art. 154 Gemeentewet strafbaar te hebben gesteld in een autonome verordening. Daarnaast moet een omschrijving van de strafbaar gestelde gedraging zijn opgenomen in een limitatieve ‘positieve’ lijst, die te vinden is in een AMvB behorende bij de wet.

Deze positieve lijst is opgesteld aan de hand van vier criteria. Ten eerste moet het gaan om een ‘gedraging die zich afspeelt in het publieke domein’. Ten tweede moet het feit ‘geschikt zijn voor bestuurlijke handhaving’. Dat is volgens de regering het geval als het gaat om een feit ‘met een geringe normatieve lading, waarvoor de dader geen ernstige morele blaam treft’. Ten derde mag het feit geen gevaarzettend karakter hebben. Ten vierde bevat de lijst geen feiten waarvan ‘het risico van escalatie dermate groot is’ dat politieoptreden wenselijk is. De criteria bieden volgens de regering voldoende houvast ‘om een kader te scheppen voor het type feiten dat onder de bestuurlijke boete moet gaan vallen’. Als voorbeeld van overtredingen die binnen het toepassingsbereik vallen, noemt de regering het buitenzetten van vuilniszakken en het veroorzaken van geluidhinder.<sup>413</sup>

De Tweede Kamer verruimt vervolgens het toepassingsbereik.<sup>414</sup> De positieve lijst maakt plaats voor een negatieve lijst. De bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen, strekt zich nu uit tot ‘vrijwel de gehele Algemene Plaatselijke Verordening met uitzondering van de voorschriften die bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen’. Op de negatieve lijst staan bijvoorbeeld overtredingen die gepaard gaan met geweld of die ‘onderdeel zijn van de ordehandhavingsbevoegdheden van de politie’. Onder deze laatste categorie vallen ordeverstoringen, samenscholingen, hinderlijk drankgebruik, drugshandel op straat, straatprostitutie en de begeleiding van betogingen.<sup>415</sup>

---

<sup>413</sup> Zie *Kamerstukken II* 2004-2005, 30101, nr. 3, p. 3 & 11; *Kamerstukken II* 2004-2005, 30101, nr. 4, p. 7-9; *Kamerstukken II* 2004-2005, 30101, nr. 5, p. 3 & 10 & 14-15; *Kamerstukken II* 2005-2006, 30101, nr. 6, p. 8-9 & 29. Zie voorts *Kamerstukken II* 2007-2008, 30101, nrs. 23-24. Mein (2005, p. 36) stelt dat de positieve lijst uit de AMvB de ‘lokale autonomie danig inperkt’ en pleit ervoor dat gemeenten zelf bepalen voor welke feiten een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

<sup>414</sup> Een amendement dat de reikwijdte van het wetsvoorstel juist fors wil beperken, haalt geen meerderheid. De indiener wil het opleggen van een bestuurlijke boete juist niet mogelijk maken ten aanzien van een overtreding van feiten die op grond van art. 154 Gemeentewet in een verordening strafbaar gesteld zijn. De indiener streeft een duidelijk onderscheid tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving na. Zie *Kamerstukken II* 2005-2006, 30101, nr. 9; *Handelingen II* 20 juni 2006, p. 92-5627-92-5628.

<sup>415</sup> Zie *Kamerstukken II* 2005-2006, 30101, nr. 18; *Handelingen II* 20 juni 2006, p. 92-5627-92-5628. Vgl. *Kamerstukken II* 2005-2006, 30101, nr. 15. De Raad van State spreekt van een overgang van een positieve lijst naar een negatieve lijst. *Kamerstukken II* 2006-2007, 30101, nr. 21, p. 3.

De Tweede Kamer maakt het ook mogelijk om een overtreding van een bepaling uit een medebewindsverordening te beboeten. De overtreding moet op grond van art. 154 Gemeentewet strafbaar zijn gesteld en in de AMvB zijn genoemd. In het geval van een overtreding van een medebewindsverordening is er wel sprake van een positieve lijst.<sup>416</sup>

De reikwijdte wordt vervolgens door de regering licht teruggebracht, nadat de Raad van State daartoe heeft geadviseerd. De gemeenteraad kan bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor een overtreding ‘betreffende gedragingen die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte en die tevens krachtens artikel 154 strafbaar zijn gesteld’. Er is nog steeds sprake van een negatieve lijst waarop overtredingen staan die gepaard gaan met geweld of die onderdeel zijn van de ordehandhavingsbevoegdheden van de politie. Hieronder vallen samenscholing, hinderlijk drankgebruik, betogingen, demonstraties en overtredingen die dicht tegen ernstige strafbare feiten aanliggen zoals handel in drugs.<sup>417</sup> De mogelijkheid om een overtreding van een medebewindsverordening bestuurlijk te beboeten, is beperkt tot de afvalstoffenverordening als bedoeld in art. 10:23 Wet Milieubeheer.<sup>418</sup>

In de Eerste Kamer komt aan de orde of woonoverlast onder het toepassingsbereik valt. De vraag wordt opgeworpen of ‘gedragingen die niet in de publieke ruimte plaatsvinden, maar die daarop wel een uitstraling bezitten’ onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. De regering beantwoordt deze vraag bevestigend. Het effect dat de gedragingen hebben in de openbare ruimte (zoals de weg en het openbaar water) is doorslaggevend. Daarom kan het vanuit een woning veroorzaken van geluidsoverlast of harde muziek op een tuinfeest bestraft worden met een bestuurlijke boete. Aan de andere kant kan ‘geluidsoverlast binnenshuis waarvan alleen de onder- of bovenburen last hebben’ niet met een bestuurlijke boete overlast in openbare ruimte worden aangepakt. Dit volgt volgens de regering uit de benedengrens van de verordenende bevoegdheid, omdat een dergelijk verbod buiten de huishouding van de gemeente zou vallen. De vraag of handelingen die ‘kunnen’ leiden tot verstoring van de openbare orde met een bestuurlijke boete te bestraffen zijn, beantwoordt de regering bevestigend. Eerste Kamerlid Dölle stelt in reactie vast

---

<sup>416</sup> Het aangenomen amendement beoogt het mogelijk te maken om een bestuurlijke boete op te leggen, indien niet voldaan is aan een vordering als bedoeld in art. 2 van de Wet op de identificatieplicht en de vordering is gedaan bij de uitoefening van toezicht op de naleving van feiten die bestuurlijk beboet kunnen worden. Dit wordt later door de regering weer geschrapt. Zie *Kamerstukken II* 2006-2007, 30101, nr. 22, p. 3.

<sup>417</sup> Opmerkelijk is dat de regering anders dan de amendementindieners de overtreding ‘ordeverstoring’ niet noemen als overtreding die onder de negatieve lijst valt.

<sup>418</sup> Zie *Kamerstukken II* 2006-2007, 30101, nr. 22, p. 2-3. *Handelingen II* 20 maart 2007, p. 50-2972.

dat ‘eigenlijk bijna iedere bepaling in beginsel vatbaar voor een bestuurlijke boete’ wordt. De regering bevestigt deze stelling.<sup>419</sup>

Het is door de discussie in de Eerste Kamer niet zonneklaar of woonoverlast door het college bestraft kan worden met een bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte. Volgens de regering valt geluidsoverlast binnenshuis ‘waarvan alleen de onder- of bovenburen last hebben’ buiten het bereik van de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad en daarom ook buiten het toepassingsbereik van de boetebevoegdheid. Tegelijkertijd bevestigt de regering dat, indien de overlastgevende gedraging de openbare orde ‘kan’ verstoren, de verordenende bevoegdheid wel van toepassing is en de overlast ook onder het toepassingsbereik van de boetebevoegdheid valt. Deze twee opvattingen lijken tegenstrijdig te zijn, omdat geluidsoverlast binnenshuis de openbare orde zou kunnen verstoren en wel onder het toepassingsbereik zou kunnen vallen.

Een bijlage bij het ‘Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte’ lijkt te bevestigen dat woonoverlast onder het toepassingsbereik van de boetebevoegdheid valt. Het college kan een bestuurlijke boete opleggen ‘als degene die één of meer dieren onder zijn hoede heeft, niet door voorzorgsmaatregelen die van hem mogen worden verwacht, [heeft, MV] voorkomen dat deze dieren voor de omgeving hinderlijk zijn’. Eveneens kan een bestuurlijke boete worden opgelegd, indien een particulier met toestellen of geluidsapparaten dan wel op andere wijze handelingen verricht waardoor voor een omwonende of overigens voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt.

#### **4.7.2 Bestuurlijke strafbeschikking**

De bestuurlijke strafbeschikking is een andere bestraffende sanctie. In deze strafbeschikking wordt een overtreder een boete opgelegd door een met een publieke taak belast lichaam of persoon (art. 257ba Wetboek van Strafvordering (Sv)) of een bijzondere opsporingsambtenaar (art. 257b Sv). Het uitvaardigen van een bestuurlijke strafbeschikking geschiedt onder toezicht van en volgens richtlijnen van het College van procureurs-generaal.

Art. 257ba Sv is per amendement in de Wet OM-afdoening terecht gekomen. De wetgever wil de decentrale overheid ‘bij kleine ergernissen en lichte verkeersovertredingen bij de rechtshandhaving betrekken’. De bestuurlijke strafbeschikking biedt ‘voor gemeenten die de bestuurlijke boete niet overwegen in te voeren’ een goede mogelijkheid om de handhaving toch te versterken. De indiener van het amendement verwacht dat vooral voor kleinere gemeenten de

---

<sup>419</sup> *Kamerstukken I 2006-2007*, 30101, nr. B, p. 3; *Kamerstukken I 2006-2007*, 30101, nr. C, p. 3; *Handelingen I* 11 december 2007, p. 13-453 & 13-473. Eveneens zijn kraken of het ophangen van strafbare teksten volgens de regering niet bestuurlijk te beboeten, omdat die gedragingen niet in een verordening strafbaar zijn gesteld.

mogelijkheid van de bestuurlijke strafbeschikking aantrekkelijk is. Zij hoeven bij de bestuurlijke strafbeschikking niet ‘de stelselmatige verantwoordelijkheid op de betreffende terreinen’ over te nemen, maar kunnen gebruikmaken van de justitiële instanties, waaronder het Centraal Justitieel Incassobureau.<sup>420</sup>

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel uiten parlementsleden kritiek op de vermenging van bestuursrecht en strafrecht en ‘het rommelig geheel van regelgeving’ dat is ontstaan. De regering benadrukt juist het hybride stelsel en typeert de bestuurlijke strafbeschikking als een ‘in het strafrecht ingekaderde bestuurlijke boete’ onder ‘auspiciën van’ van het Openbaar Ministerie.<sup>421</sup>

Een omschrijving van overtredingen waarbij een bestuurlijke strafbeschikking kan worden gegeven, is neergelegd in een ‘positieve lijst’ bij het Besluit OM-afdoening. In deze lijst (gebaseerd op het Transactiebesluit 1994) staan veel gedragingen die zijn aan te merken als een overtreding van plaatselijke verordeningen.<sup>422</sup>

Het lijkt erop dat de bestuurlijke strafbeschikking een instrument kan zijn bij het tegengaan van woonoverlast. De positieve lijst bevat omschrijvingen van gedragingen die als woonoverlast zijn aan te merken. Een bestuurlijke strafbeschikking kan bijvoorbeeld worden opgelegd, indien een particulier met een toestel of geluidsapparaat dan wel op andere wijze handelingen verricht, waardoor voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt.<sup>423</sup>

Uit onderzoek blijkt dat de bestuurlijke strafbeschikking niet wordt ingezet bij de bestrijding van woonoverlast. De meest beboete overtredingen zijn het niet aanlijnen van honden, het achterlaten van hondenpoep en het onjuist aanbieden van huisvuil.<sup>424</sup>

De introductie van de bestuurlijke strafbeschikking is de doodsteek geweest voor de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte. Hoewel de regering veronderstelt dat de grotere gemeenten kiezen voor de bestuurlijke boete, zijn juist de vier grootste Nederlandse gemeenten begonnen met het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Uit een evaluatie van beide wetten blijkt dat er geen enkele

<sup>420</sup> De Tweede Kamer neemt tevens een amendement aan dat de opbrengst van de bestuurlijke strafbeschikking doorsluis naar de gemeentelijke overheid. Zie *Kamerstukken II* 2004-2005, 29849, nr. 18; *Kamerstukken II* 2004-2005, 29849, nr. 19; *Handelingen II* 21 juni 2005, p. 93-5551-93-5552; *Kamerstukken II* 2004-2005, 29849, nr. 27; *Handelingen I* 4 juli 2006, p. 36-17223.

<sup>421</sup> *Kamerstukken I* 2005-2006, 29849, nr. B; *Kamerstukken I* 2005-2006, 29849, nr. E, p. 1-2 & 4 & 12; *Handelingen I* 4 juli 2006, p. 36-17222. Zie ook *Kamerstukken II* 2004-2005, 30101, nr. 3, p. 17-18; *Kamerstukken II* 2004-2005, 30101, nr. 4, p. 2-3; *Kamerstukken II* 2005-2006, 30101, nr. 6, p. 1-7; Hartmann 2005, p. 92-93.

<sup>422</sup> Zie art. 3.2 lid 4 en 5 en art. 3.3 sub b Besluit OM-afdoening.

<sup>423</sup> Zie onder nummer H200 in de lijst. Zie ook F151.

<sup>424</sup> Flight e.a. 2012, p. 37.

gemeenteraad ervoor heeft gekozen om de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte te introduceren. 71 procent van de gemeenten die meewerken aan de evaluatie kiest voor invoering van de bestuurlijke strafbeschikking.<sup>425</sup>

#### **4.7.3 Bestuurlijke boete Huisvestingswet**

De gemeenteraad kan sinds 2009 op grond van art. 85a Huisvestingswet het college de bevoegdheid verlenen om een bestuurlijke boete op te leggen aan een overtreder van art. 7 en 30 Huisvestingswet. Art. 7 Huisvestingswet verbiedt het om een woning zonder huisvestingsvergunning in gebruik te nemen of te geven voor bewoning. Art. 30 Huisvestingswet verbiedt het om woonruimte die behoort tot de in de Huisvestingsverordening daartoe met het oog op het behoud of de samenstelling van de woonruimtevoorraad aangewezen categorie, zonder vergunning van het college aan de bestemming tot bewoning te onttrekken.

De mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete is gecreëerd om een lik-op-stukbeleid tegen onrechtmatige bewoning (woonfraude) mogelijk te maken. Van onrechtmatige bewoning is sprake als de hoofdactiviteit in de woning niet wonen is, maar de woning wordt gebruikt voor bedrijfsmatige activiteiten zoals pensionvorming, drugsverkoop of de teelt van hennep.<sup>426</sup>

In de rechtspraak over woonoverlast speelt dit instrument nog geen rol van betekenis. Het college begint de bevoegdheid langzamerhand toe te passen bij de bestrijding van hennepeteelt in woningen. In 2012 dient bijvoorbeeld bij de Rechtbank Rotterdam een zaak waarin het college een bestuurlijke boete van 4000 euro oplegt aan de huurder van een woning die was ingericht als hennepplantage. Er is sprake van strijd met art. 30 Huisvestingswet, nu de woning zonder vergunning is onttrokken aan de woningvoorraad. De rechtbank acht de bestuurlijke boete rechtmatig en niet onevenredig hoog.<sup>427</sup>

#### **4.7.4 Bestraffende bestuurlijke sancties en recht op privéleven**

Indien in het kader van de bestrijding van woonoverlast een bestraffende sanctie wordt opgelegd, moeten de voorwaarden van art. 8 EVRM in acht worden genomen. Dit betekent onder meer dat het proportionaliteitsbeginsel onverkort geldt. De opgelegde sanctie mag onder de concrete omstandigheden niet buitenproportioneel zwaar zijn of onevenredige gevolgen hebben.<sup>428</sup>

---

<sup>425</sup> Zie Flight e.a 2012, p. 30. Zie ook Albers 2002; Albers 2006, onder 6; Albers 2008; Delaere 2011.

<sup>426</sup> *Kamerstukken II* 2007-2008, 31556, nr. 3, p. 2.

<sup>427</sup> Zie Rechtbank Rotterdam 11 oktober 2012, *LJN* BX9948.

<sup>428</sup> Zie Klap 2005.

In het kader van de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en de bestuurlijke strafbeschikking is het van belang om een onderscheid te maken tussen de sanctie enerzijds en de verordening waarvan overtreding kan leiden tot het opleggen van een bestraffende sanctie anderzijds.<sup>429</sup>

Hierboven is betoogd dat een autonome verordening op zichzelf kan worden gekenmerkt als inmenging in het recht op privéleven van burgers. Een geluidhinderverbod in een autonome verordening heeft gevolgen voor de wijze van bewoning van een woning: het staat de bewoner bijvoorbeeld niet vrij om naar wens geluid te produceren. Het verbod kan als strijdig met de Grondwet worden aangemerkt, omdat de door art. 10 Gw vereiste grondslag voor de beperking in een wet in formele zin ontbreekt. De enige redding van het verbod lijkt een geslaagd beroep op de leer van de geringe inbreuk te zijn.<sup>430</sup>

Mocht de bepaling in de autonome verordening in strijd met de Grondwet zijn, dan komen wij niet meer toe aan de vraag of het opleggen van een bestraffende sanctie na het overtreden van de bepaling in strijd is met art. 10 Gw of art. 8 EVRM. De grondslag voor het opleggen van de sanctie is immers afwezig.

## 4.8 Conclusie

De Nederlandse lokale overheid heeft een aantal mogelijkheden om woonoverlast te bestrijden. In eerste instantie probeert zij veelal met een bestuurlijke waarschuwing de overlastveroorzaker te overtuigen om te stoppen met de woonoverlast. Indien de woonoverlast niet stopt, kan zij besluiten om een bevoegdheid uit te oefenen.

Een bestuurlijke waarschuwing valt te bestempelen als inmenging in het recht op privéleven van de overlastveroorzaker, indien de waarschuwing gericht is op het tegengaan van woonoverlast. Soms is het onduidelijk waarvoor precies wordt gewaarschuwd. Uit de bestuurlijke waarschuwing wordt niet duidelijk welke bevoegdheid eventueel toegepast wordt, indien de woonoverlast niet stopt. Soms wordt gewaarschuwd voor toepassing van een sluitingsbevoegdheid, terwijl duidelijk is dat de woonoverlast niet onder het toepassingsbereik van die bevoegdheid valt. Als de bestuurlijke waarschuwing niet terug te voeren is op een toe te passen wettelijke bevoegdheid (in een specifieke wet in formele zin), dan is er sprake van strijd met het recht op privéleven van de overlastveroorzaker.

In de jurisprudentie speelt de verhouding tussen de bestuurlijke waarschuwing en het recht op privéleven geen rol, omdat bij de aanpak van woonoverlast geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming wordt geboden tegen

---

<sup>429</sup> Zie Nieuwenhuis 2005, p. 44.

<sup>430</sup> Zie ook Brouwer & Vols 2010.

de bestuurlijke waarschuwing. Deze wordt niet gezien als besluit in de zin van de Awb, omdat de bestuurlijke waarschuwing niet voortvloeit uit een wettelijke verplichting om een waarschuwing te geven en eveneens geen rechtsgevolg heeft. Door dit gebrek aan bestuursrechtelijke rechtsbescherming kan een overlastveroorzaker niet bij de bestuursrechter klagen over de bestuurlijke waarschuwing die gepaard gaat met een schending van zijn recht op privéleven.

De gemeenteraad kan op grond van zijn autonome verordenende bevoegdheid in een autonome verordening algemene verboden opnemen die overlastgevend gedrag beperken of verbieden. Een algemeen verbod kan op de woning van toepassing zijn, mits de verboden activiteit een uitstralend effect op de openbaarheid heeft. Een autonome verordening kan het recht op privéleven volgens art. 10 Gw niet legitiem beperken. Desalniettemin wordt een ‘geringe inbreuk’ in de jurisprudentie getolereerd. Het college is bevoegd om handhavend op te treden tegen een overtreding van een autonome verordening. Met behulp van een herstelsanctie (de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom) of een bestraffende sanctie (de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte of de bestuurlijke strafbeschikking) kan een overtreder worden aangepakt.

De burgemeester en het college zijn bevoegd om ter bestrijding van woonoverlast een woning te sluiten. Zo kan de burgemeester op grond van art. 174a Gemeentewet een woning sluiten wegens een ernstige verstoring van de openbare orde die nadelig is voor de veiligheid en de gezondheid van de omgeving. Hij is voorts op grond van art. 13b Opiumwet bevoegd om een woning te sluiten wegens drugshandel in die woning. Ten slotte kan het college op grond van art. 17 Woningwet een woning sluiten, indien een overtreding van de Woningwet gevaarlijk is voor de veiligheid of gezondheid of een bedreiging voor de leefbaarheid vormt. Na sluiting van een woning kan het college op grond van art. 14 Woningwet een eigenaar verplichten om het gebruik en beheer van een gesloten woning over te dragen aan een derde. De gemeenteraad kan op basis van de Onteigeningswet een woning onteigenen als art. 14 Woningwet tevergeefs is toegepast.

Een sluiting heeft een tijdelijk verlies van de woning tot gevolg en geldt als zeer ingrijpende inmenging in het recht op privéleven. De toepassing van art. 14 Woningwet en art. 77 Onteigeningswet hebben een langduriger of definitief verlies van de woning tot gevolg. De beperkingensystematiek van art. 8 lid 2 EVRM limiteert de toepassing van de bevoegdheden. De voorwaarde dat de sluiting van de woning noodzakelijk is in een democratische samenleving zal voor de lokale overheid een lastig te nemen horde zijn. Een woningsluiting moet



geschikt zijn om de woonoverlast te bestrijden en voldoen aan de eisen gesteld door de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

De gemeenteraad is op basis van de Wet ruimtelijke ordening bevoegd om bestemmingsplannen op te stellen. Hij kan besluiten om – overlastgevende – bedrijfsmatige activiteiten, zoals het houden van een groot aantal honden, in woningen te verbieden. Het college is bevoegd om met behulp van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang een overtreder van het bestemmingsplan aan te pakken.

Het bestemmingsplan en de handhaving ervan zijn te bestempelen als inmenging in het recht op privéleven. Van een schending is echter geen sprake, mits de inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving. Een opgelegde herstelsanctie moet bijvoorbeeld een geschikt middel zijn om de overtreding van het bestemmingsplan te stoppen of om herhaling te voorkomen. Er moet steeds worden voldaan aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Het college kan op grond van de Woningwet met behulp van herstelsancties woonoverlast bestrijden. Vooral handhaving van art. 1b Woningwet speelt een belangrijke rol. Deze bepaling vormt de wettelijke grondslag voor de bestrijding van achterstallig onderhoud, hennepsteelt, vervuiling en andere hinderlijkheden. In art. 1a Woningwet is een vangnetbepaling opgenomen, waardoor het mogelijk is om tegen gevaarlijke en ongezonde situaties op te treden, die niet met andere bevoegdheden kunnen worden aangepakt.

De toepassing van de Woningwet is niet in strijd met art. 10 Gw, omdat de vereiste specifieke wettelijke grondslag voor inmenging aanwezig is. Uit art. 8 lid 2 EVRM vloeit voort dat de handhaving van de Woningwet in het concrete geval steeds noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving en niet in strijd met het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel.



## Hoofdstuk 5 Privéleven en woonoverlastbestrijding Engeland en Wales

‘As a society, our rights as individuals are based on the sense of responsibility we have towards others and to our families and communities. This means respecting each other’s property, respecting the streets and public places we share and respecting our neighbours’ right to live free from harassment and distress. It is the foundation of a civic society.’<sup>431</sup>

### 5.1 Inleiding

De bestrijding van woonoverlast geniet grote belangstelling in Engeland en Wales (hierna Engeland).<sup>432</sup> Tijdens de regeerperiodes van Thatcher (1979-1990) en Major (1990-1997) staat ‘anti-social behaviour’ hoog op de politieke agenda. Achtereenvolgens worden de Public Order Act 1986, de Housing Act 1996 en de Protection from Harassment Act 1997 van kracht. Al deze wetten bevatten instrumenten waarmee ordeverstoringen en overlast kunnen worden tegengegaan.<sup>433</sup>

De linkse oppositie moet weinig hebben van een hardere aanpak van overlast, maar onder leiding van Blair draait Labour. De partij maakt het tegengaan van ‘anti-social behaviour’ tot een speerpunt en wint de verkiezingen van 1997.<sup>434</sup> Onder Blair worden vervolgens de Crime and Disorder Act 1998 (CDA) en de Anti-Social Behaviour Act 2003 (ASBA) ingevoerd. Deze wetten

---

<sup>431</sup> Home Office 2003, p. 3.

<sup>432</sup> Cowan (2011, p. 325) stelt: ‘To say that anti-social behaviour (ASB) has been a policy and legislative, as well as academic, focus for the past 15 or so years would be an understatement’. Zie ook Field 2003; Cockayne 2012. Het is echter onduidelijk hoe ernstig het overlastprobleem is. Tijdens een 2003 verrichte landelijke ‘one day count’ komen 66.000 meldingen van overlast binnen. Zie Home Office 2004; ASB Research Section 2004; Millie, Hough & Jacobson 2005, p. 3; Home Affairs Committee 2005, p. 8-12. Millie (2009, p. 21) typeert deze meting als ‘methodological dubious’. Toch toont de meting volgens hem aan dat overlast ‘a real problem’ is in Engeland en Wales. Hij verricht zelf ook (Millie e.a. 2005, p. 13) empirisch onderzoek en betoogt dat ‘for a majority of people in England and Wales, Anti-Social Behaviour (ASB) is not a big problem. On the other hand, it is an accurate concern for a sizeable minority of people in some areas; these areas are most likely to be urban and deprived’.

<sup>433</sup> Zie Cook 2006, p. 74 e.v.; Millie 2009, p. 5-8. Farral en Hay (2010, p. 563) relativeren de nadruk van conservatieven op ordehandhaving: ‘We see little evidence of significant policy ambition’ van de Tories op het gebied van ‘law and order’ en ‘criminal justice’. Hodgkinson & Tilley (2011, p. 284) wijzen ook op de geringe belangstelling voor de aanpak van overlast voor de komst van New Labour: ‘It is easy to forget that anti-social behaviour, before the advent of New Labour, was largely treated by the police as a nuisance, unless it was criminal’.

<sup>434</sup> Zie Labour Party 1996; Hughes 1996; Blair 2004; Selden & Kavanagh 2005; Collins & Cattermole 2006, p. 21-40; Waiton 2008, p. 45-82; Squires 2008, p. 22; Edwards & Hughes 2008, p. 58; Burney 2009, p. 18-19; Donoghue 2010, p. 9-15 & 30-47.

introduceren bevoegdheden om ‘anti-social behaviour’ te bestrijden. Dat is volgens de regering nodig om overlast tegen te gaan die het leven voor de meerderheid van de samenleving verzuurd: ‘It is time to support the majority against this minority’.<sup>435</sup> Gedurende de hele regeerperiode blijft Labour hameren op de bestrijding van overlast en ook als de conservatieve regering Cameron in 2010 aan de macht komt, blijft de aanpak van asociaal gedrag belangrijk.<sup>436</sup>

In dit hoofdstuk staan de instrumenten van de lokale overheid in Engeland en Wales centraal om woonoverlast tegen te gaan. Er wordt onderzocht hoe de toepassing van de bevoegdheden zich verhoudt tot de negatieve verplichting die voortvloeit uit het recht op privéleven van de overlastveroorzaker. De te beantwoorden vragen luiden:

- a) Over welke bevoegdheden beschikt de lokale overheid bij de aanpak van woonoverlast in Engeland en Wales?
- b) Wordt bij de toepassing van de bevoegdheden het recht op privéleven van de overlastveroorzaker beperkt overeenkomstig de voorgeschreven nationale en Europese procedures en voorwaarden?

De vragen beantwoord ik in zes paragrafen. Allereerst worden de organisatie en taken van de Engelse lokale overheid onderzocht. In Engeland heeft de lokale overheid naast haar klassieke overheidstaken ook taken als verhuurder van woningen (5.2). Daarna komen ‘non-statutory instruments’ als de waarschuwing en het ‘Acceptable Behaviour Contract’ aan bod (5.3). De mogelijkheid om een aanzegging (‘notice’) te doen, onderzoek ik in de daaropvolgende paragraaf (5.4). Het opleggen van een gedragsaanwijzing in een ‘civil preventative order’ komt vervolgens aan de orde (5.5). Het sluiten van een woning door middel van een ‘Crack Closure Order’ en ‘Anti-Social Behaviour Closure Order’ zijn daarna voorwerp van onderzoek (5.6). In de laatste paragraaf analyseer ik de veranderingen die de regering voorstelt in de Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Bill 2013 (5.7).

## 5.2 Engelse lokale overheid

### 5.2.1 Organisatie en taken

Sinds 1985 heeft de wetgever diverse stelselwijzigingen in de organisatie van de lokale overheid doorgevoerd. Daardoor is een ingewikkeld lappendeken van

---

<sup>435</sup> Home Office 2003, p. 14.

<sup>436</sup> Zie Burney 2005, p. 16-43; Squires 2006; Garrett 2007, p. 842-843; Millie 2008b; Burney 2009, p. 46-47; Guardian 2009; Hoffman & Macdonald 2010a, p. 457.

lokale overheden ontstaan. Er zijn meerdere verschijningsvormen: ‘county’, ‘London borough’, ‘Metropolitan district’ of ‘unitary authority’.<sup>437</sup> Toch heeft de lokale overheid ongeacht de verschijningsvorm dezelfde bevoegdheden en wordt altijd bestuurd door een rechtstreeks door de bevolking gekozen raad (‘council’ of ‘principal council’).

De Local Government Act 2000 (LGA) maakt onderscheid tussen de uitvoerende en de wetgevende macht in de lokale overheid. Er bestaat een ‘executive-based system’ van lokaal bestuur, dat op drie manieren kan worden ingevuld: een direct gekozen burgemeester (‘mayor’) met een eigen kabinet (‘cabinet’), een door de raad gekozen ‘leader’ met een eigen kabinet of een commissiesysteem. De laatstgenoemde mogelijkheid bestaat slechts in gebieden met minder dan 85.000 inwoners.<sup>438</sup>

De raad heeft specifieke bevoegdheden van de wetgever toebedeeld gekregen. Een voorbeeld van een dergelijke bevoegdheidstoedeling is te vinden in art. 1 Crime and Disorder Act 1998. Op grond daarvan kan de raad overlast aanpakken. Sinds de inwerkingtreding van de Local Government Act 2000 heeft de raad ook een meer algemene bevoegdheid. Volgens art. 2 LGA is de raad bevoegd om alles te doen wat bijdraagt aan het economische, sociale en ecologische welzijn binnen zijn territorium, zolang daarbij niet in strijd met een wet wordt gehandeld.<sup>439</sup>

De lokale overheid bezit ongeveer tien procent van het totale aantal woningen in Engeland en Wales. Deze woning verhuurt zij aan inwoners van de gemeente. Het aantal woningen in handen van de lokale overheid neemt sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw snel af. De regering Thatcher dwingt de lokale overheid om het woningbezit te privatiseren door een kooprecht (‘right to buy’) voor huurders te introduceren. Miljoenen woningen worden verkocht aan huurders of overgedragen aan sociale verhuurdersorganisaties. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de lokale overheid in de toekomst bijna geen huurwoningen meer zal bezitten.<sup>440</sup>

## **5.2.2 Overheid als woningverhuurder**

Als de lokale overheid optreedt als verhuurder is vaker dan gemiddeld sprake van slechte woonomstandigheden en woonoverlast. De lokale overheid verhuurt

---

<sup>437</sup> In Wales zijn er 22 ‘unitary authority areas’, die als ‘county’ of ‘county borough’ worden aangemerkt. De City of London en Isles of Scilly hebben een *sui generis* status. Zowel in Engeland als Wales bestaan op decentraal niveau ‘parish councils’ en ‘community councils’ met een beperkt aantal taken. Zij spelen geen rol binnen de bestrijding van overlast, maar zorgen bijvoorbeeld voor het onderhoud van openbaar sanitair.

<sup>438</sup> Zie Leyland & Anthony 2009, p. 54-56; Bogdanor 2009, p. 242-263.

<sup>439</sup> Leyland & Anthony 2009, p. 58.

<sup>440</sup> Cowan 2011, p. 12 & 82.

veelal slecht onderhouden woningen aan sociaal gemarginaliseerde burgers met geen of weinig inkomen.<sup>441</sup> Zij heeft als verhuurder ingrijpende bevoegdheden om woonoverlast aan te pakken, maar dat geldt ook voor private verhuurders. In haar rol als verhuurder kan de lokale overheid de rechter verzoeken de huurder uit zijn huurwoning te zetten. De lokale overheid moet daartoe bij de rechter een ontruimingsbevel ('possession order') zien te verkrijgen. Nadat een ontruimingsbevel is afgegeven, kan de lokale overheid de woning ontruimen ('eviction').<sup>442</sup>

In de Housing Act 1985 is te vinden onder welke omstandigheden een ontruimingsbevel wordt uitgevaardigd. Eén van de gronden is het veroorzaken van overlast ('nuisance'). De huurder, andere bewoners of bezoekers moeten zich schuldig hebben gemaakt aan gedrag dat overlast heeft veroorzaakt of zal veroorzaken voor burens, bezoekers of andere gebruikers van het woningcomplex. Andere redenen zijn het gebruik van de woning voor 'immoral or illegal purposes' of een veroordeling van de huurder voor een 'indictable offence committed in, or in the locality of, the dwelling house'. Een tekortkoming in de nakoming van de verplichtingen uit de huurovereenkomst kan eveneens de grondslag zijn van een 'possession order'.

De lokale overheid moet aantonen dat het ontruimingsbevel gezien de woonoverlast redelijk ('reasonable') is. Dat is van belang, omdat op grond van de Human Rights Act 1998 de belangen van de omwonenden van de overlast, het effect van de overlast op hun welbevinden en de proportionaliteit van de ontruiming moet worden meegewogen.<sup>443</sup>

Indien een ontruimingsbevel gerechtvaardigd is, moet worden bepaald of het bevel direct moet worden uitgevoerd of dat tenuitvoerlegging moet worden uitgesteld. In het eerste geval verleent de rechter een 'outright possession order'. Dan kan gewoonlijk binnen veertien dagen tot ontruiming worden overgegaan. In het tweede geval is sprake van een 'suspended possession order'. Hiermee wordt de overlastveroorzaker een tweede kans geboden. Dit bevel leidt niet tot ontruiming, maar legt aan de huurder extra voorwaarden (bijvoorbeeld een overlastverbod) op. Als de huurder zich niet aan deze voorwaarden houdt, kan de verhuurder via een snelle procedure ontruiming van de woning vorderen.<sup>444</sup>

De lokale overheid is terughoudend met het verzoeken om een ontruimingsbevel. Het kost veel tijd om de redelijkheid van de uithuiszetting te bewijzen. Daarnaast is de procedure kostbaar en de uitkomst van de procedure onzeker. Zelfs indien de verhuurder aantoonst dat het redelijk is dat een

---

<sup>441</sup> Cowan 2011, p. 87 & 356-357.

<sup>442</sup> Ik laat de mogelijkheden tussen de verschillende soorten huurovereenkomsten buiten beschouwing. Zie daaromtrent Anderson 2011, p. 251 e.v.; Cowan 2011, p. 367 e.v. Zie ook Flint & Pawson 2009.

<sup>443</sup> Cowan 2011, p. 382 e.v.

<sup>444</sup> Zie Cowan 2011, p. 372-377.

ontruimingsbevel wordt uitgevaardigd, kan de rechtbank volstaan met een ‘suspended possession order’. Het gevolg daarvan is dat de overlastveroorzakende huurder in de huurwoning mag blijven. De verhuurders zetten daarom waar mogelijk een goedkoper en minder ingrijpend instrument in.<sup>445</sup>

### 5.3 Woonoverlast en non-statutory instruments

De lokale overheid kan ervoor kiezen woonoverlast informeel aan te pakken door middel van instrumenten die niet wettelijk zijn vastgelegd (‘non-statutory instruments’). Het ‘Acceptable Behaviour Contract’ en de schriftelijke waarschuwing zijn de belangrijkste ‘non-statutory instruments’.

#### 5.3.1 Acceptable Behaviour Contract

Een ‘Acceptable Behaviour Contract’ (ABC) is een schriftelijk convenant dat een overlastveroorzaker (meerder- of minderjarig) gedurende gemiddeld zes maanden vrijwillig aangaat met de lokale overheid.<sup>446</sup> In het convenant belooft de overlastveroorzaker dat hij geen woonoverlast meer zal veroorzaken. Het ABC bevat een lijst met overlastgevend gedrag waarbij de overlastveroorzaker betrokken is geweest. Deze overlastgevende gedragingen hoeven niet strafbaar gesteld te zijn. Naast de belofte om bepaald gedrag niet meer te vertonen, kunnen ook inspanningsbeloften in het convenant worden opgenomen. Zo beloven minderjarigen soms in een ABC om voortaan naar school te gaan.<sup>447</sup>

Het convenant heeft geen wettelijke basis en is een convenant tussen overlastveroorzaker en lokale overheid. Er bestaat geen procedure om te reageren op tekortkomingen aan de zijde van de overlastveroorzaker. De tekortkoming is op zichzelf geen strafbaar feit. Wel kan in het ABC zijn opgenomen welke actie zou kunnen volgen op een tekortkoming. Deze vervolgactie kan bijvoorbeeld bestaan uit het verzoek van de lokale overheid aan de rechter om een ‘civil preventative order’ op te leggen.<sup>448</sup>

#### 5.3.2 Waarschuwingen

De lokale overheid kan een overlastveroorzaker schriftelijk waarschuwen, alvorens een meer ingrijpende bevoegdheid wordt toegepast. Uit onderzoek

---

<sup>445</sup> Zie Department for Communities and Local Government 2011; Explanatory Notes bij de Draft Anti-Social Behaviour Bill 2012, p. 109. Zie bijvoorbeeld ‘Council to evict Asbo tenant’ op <<http://www.croydon.gov.uk/>>, laatst geraadpleegd 1 augustus 2013.

<sup>446</sup> Het convenant kan ook worden gesloten tussen overlastveroorzaker en verhuurders of het jeugdwerk. Zie Respect Task Force 2006, p. 6; Collins & Cattermole 2006, p. 541-544; Millie 2009, p. 130; Home Office 2007, p. 3-6. Kritisch zijn: Crawford 2003; Mackenzie 2008; McCarthy 2010; Brown 2012.

<sup>447</sup> Home Office 2007, p. 2-3.

<sup>448</sup> Home Office 2007, p. 2 & 6-10.

blijkt dat de schriftelijke waarschuwing (bijvoorbeeld voor een ‘civil preventative order’) in veel gevallen wordt gebruikt. Meer dan vijftig procent van de onderzochte groep overlastveroorzakers ontving één of meer schriftelijke waarschuwingen. De schriftelijke waarschuwing is het minst kostbare en meest effectieve instrument binnen de aanpak van overlast.<sup>449</sup>

### **5.3.3 Non-statutory instruments en recht op privéleven**

Het ABC reguleert de vrijheid van burgers om in zijn woning te doen en laten wat hij wil. Toch is er geen sprake van inmenging in het recht op privéleven, omdat het convenant met de lokale overheid vrijwillig wordt aangegaan door de burger. Er is geen sprake van uitoefening van dwang door middel van een eenzijdige handeling van de lokale overheid, althans daar gaan we vanuit.<sup>450</sup> De overlastveroorzaker committeert zich vrijwillig aan afspraken en stelt zijn gedrag daarop af.

Een waarschuwing valt te kwalificeren als lichte inmenging in het recht op privéleven van de overlastveroorzaker. Van een schending van art. 8 EVRM is niet per definitie sprake. De waarschuwing moet altijd zijn terug te voeren op een wettelijke bepaling (bijvoorbeeld in de Crime and Disorder Act 1998 of Anti-Social Behaviour Act 2003). Er wordt voldaan aan de doelcriteria, omdat de waarschuwing in het belang is van de bescherming van rechten van omwonenden. Ten slotte zal de waarschuwing gezien de geringe ingrijpendheid veelal noodzakelijk zijn in een democratische samenleving en voldoen aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel.<sup>451</sup>

## **5.4 Woonoverlast en statutory instruments: notices**

De daartoe bevoegde ambtenaar van de lokale overheid heeft de mogelijkheid om met een aanzegging (‘notice’) woonoverlast aan te pakken. De bevoegdheid om een aanzegging te doen, is in verschillende wetten vastgelegd.

### **5.4.1 Abatement notice**

De Environmental Protection Act 1990 (EPA) biedt de lokale overheid de mogelijkheid om door middel van een aanzegging woonoverlast aan te pakken. Indien sprake is van ‘statutory nuisance’ kan een bevoegde lokale ambtenaar volgens art. 80 lid 1 EPA een ‘abatement notice’ sturen aan de overlastveroorzaker of aan de eigenaar of de bewoner van een woning. Van ‘statutory nuisance’ is sprake bij de uitstoot van rook, damp of gas, bij vervuiling door afval en bij

---

<sup>449</sup> Zie Hodgkinson & Tilley 2007, p. 388-389. Zie ook House of Commons 2007, p. 11-12; Millie 2009, p. 129-132.

<sup>450</sup> Vgl. Brown 2012.

<sup>451</sup> Vgl. EHRM 4 juni 2002, *AB* 2003, 19 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder (Landvreugd).

geluidsoverlast vanuit een woning. Een aanzegging kan ook worden gedaan, indien de overlast waarschijnlijk zal voorvallen of zich zal herhalen.<sup>452</sup>

In de ‘abatement notice’ wordt bevolen om de overlast te verminderen of met het overlastgevend gedrag te stoppen. Het niet navolgen van het bevel in de aanzegging is op grond van art. 80 lid 3 EPA een strafbaar feit en kan bestraft worden met een geldboete. Tegen de aanzegging staat beroep open bij de rechtbank.

In de praktijk treden ambtenaren van de lokale overheid op tegen woonoverlast met behulp van aanzeggingen. Een man die bij sportactiviteiten in zijn eigen huis geluidsoverlast veroorzaakt, is bijvoorbeeld veroordeeld wegens het niet naleven van de ‘abatement notice’. Een andere veroordeling leidde tot een geldboete wegens het niet naleven van een aanzegging die gericht was op het tegengaan van geluids- en stankoverlast veroorzaakt door kippen in de tuin.<sup>453</sup>

#### **5.4.2 Warning notice en fixed penalty notice**

De Noise Act 1996 biedt de lokale overheid de mogelijkheid om met behulp van een waarschuwingsaanzegging (‘warning notice’) geluidsoverlast tegen te gaan.<sup>454</sup> Op grond van art. 2 Noise Act 1996 is een gemeenteambtenaar bevoegd om een waarschuwingsaanzegging te doen, indien ’s nachts vanuit een woning geluidsoverlast wordt veroorzaakt.<sup>455</sup> De overlast, die gemeten wordt vanuit de woning van de klager, moet het in een ministeriële regeling vastgestelde maximale geluidsniveau overschrijden.<sup>456</sup>

In de waarschuwingsaanzegging stelt de gemeenteambtenaar vast dat vanuit de woning geluidsoverlast van een ontoelaatbaar niveau is veroorzaakt. Daarnaast bevat de ‘warning notice’ een verbod om geluidsoverlast te veroorzaken gedurende tien minuten na de waarschuwing tot zeven uur de

---

<sup>452</sup> Zie Malcolm & Pointing 2006, p. 53; Home Office 2008b, p. 4.

<sup>453</sup> Zie ‘Abatement notices’ op <<http://www.openbareorderecht.nl>>, laatst geraadpleegd 1 augustus 2013.

<sup>454</sup> Volgens art. 2 lid 1 Noise Act 1996 zijn lokale overheden niet verplicht om naar aanleiding van klachten een onderzoek naar geluidsoverlast in te stellen. Papworth (2004, p. 557) stelt daarover: ‘The key word in the new s.2(1) is of course “may”. It transforms what was previously a statutory duty into what is now a matter of discretion for a local authority; it no longer has to investigate a complaint relating to night noise (assuming that it had adopted the 1996 Act), but it may do so if it wishes’.

<sup>455</sup> Art. 2 lid 6 Noise Act 1996 bepaalt dat de tijd tussen 11 uur ’s avonds en 7 uur ’s ochtends bedoeld wordt. Art. 11 lid 2 Noise Act 1996 definieert dwelling als ‘dwelling means any building, or part of a building, used or intended to be used as a dwelling’. Ook tuinen behorend bij de woning vallen onder de reikwijdte van het begrip volgens art. 11 lid 3 Noise Act 1996.

<sup>456</sup> In art. 5 en 6 Noise Act 1996 wordt de minister de bevoegdheid verleend om regels op te stellen aangaande het toegestane geluidsniveau en meetapparatuur. Deze regels zijn vastgesteld in de Directions under Section 5 of the Noise Act 1996.



volgende ochtend. Het overtreden van dit verbod is op grond van art. 4 Noise Act 1996 een strafbaar feit en kan worden bestraft met een geldboete.

De gemeenteambtenaar is op grond van art. 8 Noise Act 1996 zelfstandig bevoegd om de overlastveroorzaker een geldboete ('fixed penalty notice') op te leggen, indien hij overtuigd is dat de overlastveroorzaker de waarschuwings-aanzegging niet naleeft en het verbod van art. 4 Noise Act 1996 overtreedt. Door de 'fixed penalty notice' binnen veertien dagen te betalen ontloopt de overlastveroorzaker strafrechtelijke vervolging.<sup>457</sup>

### **5.4.3 High hedge remedial notice**

De Anti-Social Behaviour Act 2003 verleent de lokale overheid de bevoegdheid om overlast veroorzaakt door een hoge heg ('high hedge') in de tuin aan te pakken. Een bewoner of eigenaar van het perceel naast de hoge heg kan een klacht indienen bij de lokale overheid. Vervolgens kan de lokale overheid op grond van art. 68 en 69 ASBA een aanzegging ('remedial notice') doen, indien de hoogte van de heg de 'reasonable enjoyment of the domestic property' van de klager ongunstig beïnvloedt.<sup>458</sup>

De aanzegging bevat een bevel dat voor een vastgesteld tijdstip nagekomen moet worden. Het bevel is gericht op het verhelpen of voorkomen van de overlast, maar mag de eigenaar van de heg niet dwingen om de hele heg te verwijderen of te snoeien tot onder de hoogte van twee meter.

Het niet navolgen van een aanzegging is op grond van art. 75 ASBA een strafbaar feit en kan bestraft worden met een geldboete. Daarnaast kan de lokale overheid op grond van art. 77 ASBA zelf het bevel (laten) uitvoeren, indien de periode uit de aanzegging is verstreken.

### **5.4.4 Notices en recht op privéleven**

De verboden van de Environmental Protection Act 1990, Noise Act 1996 en Anti-Social Behaviour Act 2003 zijn te kenmerken als inmenging in het recht op privéleven van de overlastveroorzaker. Het gaat om door de overheid opgestelde gedragsregels die gelden in de privésfeer van de woning. Een aanzegging op basis van die wetten kan ook worden bestempeld als inmenging, omdat zij gevolgen heeft voor de wijze van bewoning van de woning door de overlastveroorzaker.

De vereiste wettelijke basis voor inmenging in het recht op privéleven is voor handen. Aan de twee andere beperkingsvoorwaarden van art. 8 lid EVRM

---

<sup>457</sup> Zie Parpworth 2004, p. 557-558.

<sup>458</sup> Een hoge heg wordt in art. 66 ASBA gedefinieerd als een 'barrier to light or access' en dient te bestaan uit minimaal twee altijd groen blijvende struiken, heesters of bomen ('semi-evergreen tree or shrub'). De hoogte van de heg dient meer dan twee meter boven het grondniveau te zijn. Zie Collins & Cattermole 2006, p. 301-302.



is eveneens voldaan. De inmenging is in het belang van meerdere genoemde doelen, zoals de bescherming van rechten van anderen en het voorkomen van wanordelijkheden. Een wettelijk verbod en een aanzegging zijn noodzakelijk in een democratische samenleving, mits in het concrete geval het verbod of de aanzegging een geschikt middel is om de woonoverlast aan te pakken en voldoet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

## 5.5 Woonoverlast en statutory instruments: civil preventative orders

Een belangrijk instrument bij de Engelse aanpak van woonoverlast is de ‘civil preventative order’. Dit bevel is privaatrechtelijk van aard en wordt opgelegd door een rechter op verzoek van bijvoorbeeld een lokale overheid of een particuliere woningverhuurder. In het bevel worden specifieke overlastverboden opgelegd aan de overlastveroorzaker. De handhaving van het bevel is strafrechtelijk van aard, omdat de niet-naleving van het bevel een strafbaar feit is. Er wordt dan ook gesproken van ‘two-step prohibition’: de eerste stap betreft het opleggen van een verbod in een privaatrechtelijke procedure en de tweede stap is de strafrechtelijke handhaving van het bevel.<sup>459</sup>

In deze paragraaf onderzoek ik twee ‘civil preventative orders’: de ‘Anti-Social Behaviour Order’ (ASBO) en de ‘Anti-Social Behaviour Injunction’ (ASBI).

### 5.5.1 Anti-Social Behaviour Order

Een ASBO is een bevel aan een overlastveroorzaker dat op grond van de Crime and Disorder Act 1998 wordt opgelegd. Een ASBO bevat een verbod op het in het bevel omschreven gedrag voor een periode van minimaal twee jaren. Het niet naleven van een ASBO is een strafbaar feit en kan leiden tot maximaal vijf jaren gevangenisstraf.<sup>460</sup>

De lokale overheid kan op grond van art. 1 CDA de rechtbank verzoeken om een ASBO.<sup>461</sup> De overheid overlegt met de andere betrokken instanties

---

<sup>459</sup> Zie Simester & Von Hirsch 2006; Squires 2008, p. 16; Ramsay 2008; Cornford 2012, p. 14-15. Bakalis (2006, p. 440) stelt: ‘The two-stage process is an innovative tool which tests the very boundaries of the ECHR’. Zie Donoghue 2007 en Donoghue 2011 voor kritische beschouwingen over de rol van de rechter bij het opleggen van een ASBO.

<sup>460</sup> Op grond van art. 1D CDA bestaat de mogelijkheid om een ‘interim ASBO’ op te leggen. Er kan hangende de aanvraag van een normale ASBO door middel van een ‘interim ASBO’ opgetreden worden. Hiermee kan bij een spoedeisend geval direct worden gereageerd op overlastgevend gedrag. Kritisch over de ‘interim order’ is Koffman (2006, p. 607): de rechtsbescherming van een (vermeende) overlastveroorzaker lijkt niet goed gewaarborgd. Zie ook Reubens 2005; Collins & Cattermole 2006, p. 507-513.

<sup>461</sup> Ook personeel van de (spoorweg)politie met een officiersrang en woningverhuurders kunnen bij de rechtbank om een ASBO verzoeken.

(politie en woningverhuurder) voordat tot een verzoek wordt overgegaan. Het is niet verplicht om voorafgaand aan het verzoek met de overlastveroorzaker in contact te treden.<sup>462</sup>

Voor de volledigheid noem ik de ‘Criminally Related Anti-Social Behaviour Order’ (CRASBO). De lokale overheid is niet betrokken bij het opleggen van deze bijzondere ASBO. Het is de strafrechter die in een strafzaak op grond van art. 1C CDA bevoegd is een CRASBO uit te vaardigen. Het bevel wordt naast de straf aan de veroordeelde opgelegd en bevat verboden om overlastgevende activiteiten te verrichten.<sup>463</sup>

#### 5.5.1.1 *Privaatrechtelijk opleggen van de ASBO*

De rechter hanteert op basis van art. 1 CDA een ‘two-stage test’ bij de beoordeling of een ASBO moet worden opgelegd. Ten eerste toetst de rechter of de vermeende overlastveroorzaker zich op dusdanige wijze heeft gedragen dat hij ‘harassment’, ‘alarm’ of ‘distress’ heeft veroorzaakt of waarschijnlijk gaat veroorzaken voor één of meer personen buiten de huishouding van de overlastveroorzaker.<sup>464</sup> Ten tweede toetst de rechter of de ASBO noodzakelijk is om deze personen te beschermen tegen de overlast.<sup>465</sup>

De reikwijdte van art. 1 CDA is met opzet ruim gehouden om gemakkelijker tegen onvoorziene ‘voortslepende overlast’ (‘chronic crime’) op te kunnen treden.<sup>466</sup> Van voortslepende overlast is sprake als het hinderlijke gedrag langdurig en hardnekkig is, maar de afzonderlijke overlastincidenten op zichzelf niet ernstig zijn. De overlast moet toch worden aangepakt, omdat het cumulatieve effect van de incidenten de overlast onduelbaar maakt. Bij voortslepende overlast is ‘the whole (...) much worse than the sum of its parts’.<sup>467</sup> Woonoverlast is volgens de regering veelal een vorm van

<sup>462</sup> Zie art. 1 lid 2 van de CDA. Zie Collins & Cattermole 2006, p. 544-545 & 548-549 & 470-471.

<sup>463</sup> Zie Collins & Cattermole 2006, p. 472. Vgl. Burney 2008.

<sup>464</sup> De begrippen ‘harassment’, ‘alarm’ en ‘distress’ worden eerder gebruikt in de Public Order Act 1986 en de Protection from Harassment Act 1997. Een ASBO is niet bedoeld om huiselijk geweld aan te pakken. Zie Collins & Cattermole 2006, p. 464.

<sup>465</sup> Indien een woningverhuurder om een ASBO verzoekt, moet de ASBO noodzakelijk zijn ter bescherming van een bewoner van een woning van de verhuurder. De verhuurder kan ook voor niet-huurlers een ASBO aanvragen als dat nodig is ter bescherming van de bewoners van zijn huurwoningen.

<sup>466</sup> De minister van Binnenlandse Zaken stelt bijvoorbeeld over de definitie van ‘anti-social behaviour’: ‘It means whatever the victim says it means’. Zie Chakrabarti & Russell 2008, p. 313. In eerste instantie waren de begrippen ‘harassment’, ‘alarm’ en ‘distress’ niet eens opgenomen om de betekenis van het begrip ‘anti-social behaviour’ te verduidelijken. Zie Home Office 2004; Home Affairs Committee 2005, p. 16; Brown 2004; Macdonald 2006a; Matthews & Briggs 2008, p. 87-92.

<sup>467</sup> Labour Party 1995. Geciteerd door Macdonald 2006a, p. 188.

voortslepende overlast: de afzonderlijke overlastgevallen zijn veelal niet heel ernstig, maar de voortdurende herhaling van de woonoverlast maakt dat toch sprake is van een ernstige situatie.<sup>468</sup>

Bij het opleggen van een ASBO is het burgerlijk procesrecht van toepassing. De ASBO wordt niet als punitief instrument beschouwd. Daarom is bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie (Crown Prosecution Service) niet betrokken bij het opleggen van het bevel.<sup>469</sup>

De wetgever heeft voor het privaatrecht gekozen om de strenge bewijsregels uit het strafrecht te ontlopen. De strafrechtelijke procedure voldoet niet om ‘anti-social behaviour’ aan te pakken. Bij het opleggen van de ASBO wordt gebruikgemaakt van de ‘flexibility of civil law procedures’ en ‘the strenght of the criminal law’.<sup>470</sup>

Door gebruik te maken van het privaatrecht is bijvoorbeeld ‘hearsay evidence’ (*de auditu*-verklaringen) in de bewijsvoering voor het opleggen van de ASBO toegestaan. Hiermee wordt voorkomen dat overlastslachtoffers zelf tegen de overlastveroorzaker moeten getuigen. Veel omwonenden vrezen vergelding als zij zelf een verklaring moeten afleggen.<sup>471</sup>

Het is niet zo dat procedurele waarborgen ontbreken bij het opleggen van een ASBO. In de eerste fase van de ‘two-stage test’ is een verzwaarde (strafrechtelijke) bewijsregel van toepassing. Het moet ‘beyond reasonable doubt’ zijn dat de betrokken persoon overlast heeft veroorzaakt.<sup>472</sup> De rechtbank is volgens art. 1 lid 5 CDA niet bevoegd om gedragingen die gezien de omstandigheden redelijk zijn als ‘anti-social’ aan te merken.<sup>473</sup> In de tweede fase van de ‘two-stage test’ heeft de rechter meer vrijheid. Hij is verplicht om een noodzakelijkheidstoets (‘necessity test’) te verrichten. Daar staat de vraag centraal of het gevorderde verbod in de ASBO noodzakelijk is om anderen te beschermen tegen de overlastveroorzaker.<sup>474</sup>

In de praktijk is het verzoek van de lokale overheid om een ASBO op te leggen succesvol. De rechter wijst een gering aantal verzoeken tot het opleggen

<sup>468</sup> Zie Labour Party 1995. Geciteerd door Macdonald 2006a, p. 188. Zie ook Millie e.a. 2005, p. 1; Local Government Ombudsman 2005, p. 8. Hodgkinson & Tilley (2011, p. 287) stellen dat ‘initially, New Labour focused mainly on nuisance neighbours’.

<sup>469</sup> Zie Collins & Cattermole 2006, p. 465-468 & 473-476.

<sup>470</sup> Home Office 2003, p. 3. Zie Macdonald 2006b over de ‘ineffectiveness of the criminal law’ en de noodzaak van ‘composite sentencing’ door middel van een ASBO.

<sup>471</sup> Zie Macdonald 2003; Collins & Cattermole 2006, p. 479-484.

<sup>472</sup> Zie Regina v Crown Court at Manchester Ex p McCann (FC) and Others (FC) [2002] (UKHL), 39, r.o. 37. Zie ook Millie 2009, p. 108.

<sup>473</sup> Zie hieromtrent Ramsay 2004, p. 911-914.

<sup>474</sup> Lord Stein stelt: ‘The inquiry under section 1(1)(b), namely that such an order is necessary to protect persons from further anti-social acts by him, does not involve a standard of proof. It is an exercise of judgement or evaluation’. Zie Regina v Crown Court at Manchester Ex p McCann (FC) and Others (FC) [2002] (UKHL), 39, r.o. 37. Zie Ramsey 2004, p. 914-919; Collins & Cattermole 2006, p. 484-493; Home Office 2006b, p. 9-10.

van een ASBO af. In minder dan één procent van de zaken weigert de rechtbank om een ‘civil preventative order’ aan de overlastveroorzaker op te leggen.<sup>475</sup>

Het privaatrechtelijke karakter van de ASBO wordt in de literatuur fel bekritiseerd. Zo wordt betoogd dat art. 6 EVRM wordt geschonden, omdat door het gebruik van het privaatrecht te weinig procedurele waarborgen worden geboden. Er zou sprake zijn van ‘blurring the boundaries between civil and criminal law’, waardoor de strafrechtelijke procesnormen worden vervangen door de minder strenge civielrechtelijke eisen. De kritiek blijft aanhouden, zelfs nadat het House of Lords oordeelt dat er geen sprake is van schending van art. 6 EVRM.<sup>476</sup>

#### 5.5.1.2 Voorbeelden ASBO

In een ASBO kunnen allerlei verboden aan een overlastveroorzaker worden opgelegd.<sup>477</sup> Als voorbeeld gebruik ik de ASBO die in 2009 naar aanleiding van geluidsoverlast aan mevrouw Bennet is opgelegd. In dit bevel worden een reeks van verboden aan Bennet opgelegd.<sup>478</sup> Het wordt haar verboden om zich overlastgevend te gedragen, personen in de gemeente aan te vallen, met geweld te bedreigen of verbaal te beledigen. De ASBO legt Bennet daarnaast meer specifieke verboden op. Zij mag geen overlast veroorzaken door te vloeken, schreeuwen, vechten, luide muziek te draaien, zingen en met deuren te smijten. Voorts is het voor haar verboden om andere handelingen te verrichten die waarschijnlijk andere personen in de gemeente storen.

Verder wordt het Bennet verboden om tussen 23:00 en 07:00 uur luide muziek te draaien in haar (toekomstige) woning. Het is voor Bennet voortaan verboden om aangebroken alcoholische drank in het bezit te hebben op openbare plaatsen en in de eigen voortuin. Het gebruiken of aanwezig hebben van soft en

---

<sup>475</sup> Zie Croes 2008, p. 574.

<sup>476</sup> Padfield (2004, p. 713) stelt: ‘In practice, the complaint is not that the law is unduly oppressive on “sub-criminal behaviour”, but that the ASBO is being used to avoid the due process protections of the criminal justice system in genuinely criminal cases’. Bakalis (2006, p. 438) betoogt: ‘It is far from clear (...) that the ECtHR would reach the same conclusion as the House of Lords on the true nature of s. 1 (1). An analysis of the Strasbourg jurisprudence on both the second and third Engel criteria suggests that there are clear grounds for a finding that ASBOs are criminal in nature, and that this is possible even if the application stage and breach stage are de-coupled’. Zie ook White 1999; Burke & Morrill 2002, p. 11-12; Macdonald 2003; Bakalis 2003; Ashworth 2004; Brown 2004; Samuels 2005; Collins & Cattermole 2006, p. 40-48; Flint & Nixon 2006; Pearson 2006, p. 133 e.v.; Macdonald 2007; Ashworth & Zedner 2008; Ashworth & Zedner 2010; Duff 2010; Cornford 2012, p. 13-15.

<sup>477</sup> Millie (2009, p. 109-110) onderscheidt ‘geographical, temporal, association’ en ‘behavioural limitations’.

<sup>478</sup> Zie ‘ASBO Bennet 9 september 2009’ op <<http://www.openbareorderecht.nl>>, laatst geraadpleegd 1 augustus 2013.

hard drugs en drugstoebehoren (zoals pijpjes, spuiten) in de woning is eveneens verboden. Ten slotte wordt aan Bennet een bezoekersverbod opgelegd. Het is voor haar verboden om meer dan twee bezoekers (uitzonderingen daargelaten) in haar woning toe te laten. Het is in het geheel verboden om bezoekers toe te laten die in de woning drugs willen gebruiken, kopen, verkopen of produceren.

Een ASBO kan ook andere minder gangbare verboden bevatten. In een ASBO is bijvoorbeeld het bezit van een stereo-installatie in een woning verboden. Het opslaan van volle vuilniszakken in de tuin is met een 'bin bag ASBO' aangepakt. In een ASBO is het aantal te houden huisdieren (o.a. honden, katten, kippen) gemaximeerd. Het is een vrouw verboden om te zingen onder de douche. Een bejaarde vrouw is verboden om gedurende vijf jaren in haar woning en het omliggende gebied te komen. Ook het opleggen van huisarrest is mogelijk. Het is mensen verboden om in hun woning liedjes te fluiten, luidruchtig te bidden of naakt rond te lopen in de woning of tuin. Op basis van een ASBO is een vrouw verboden om luidruchtige seks in een woning te hebben.<sup>479</sup>

#### 5.5.1.3 *Strafrechtelijk vervolgen van het niet opvolgen van de ASBO*

Het Openbaar Ministerie (Crown Prosecution Service) kan overgaan tot vervolging van personen die een ASBO niet naleven.<sup>480</sup> Het Magistrates' Court is bevoegd om de niet-naleving van een ASBO in een 'summary offence procedure' te bestraffen met een geldboete en/of een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden. Indien het gaat om ernstige overlast kan de niet-naleving van de ASBO als 'indictable offence' worden beschouwd. Het Crown Court is in dat geval bevoegd om de overtreder te straffen met een geldboete en/of een gevangenisstraf van vijf jaren.<sup>481</sup>

Het is niet bekend of de ASBO een effectief instrument is om (woon)overlast te bestrijden. Een landelijke evaluatie is nooit verricht. Er is geen nulmeting verricht en de vage definitie van 'anti-social behaviour' maakt dat de omvang van het probleem en dalingen of stijgingen niet goed gemeten kunnen worden.<sup>482</sup>

Op lokaal niveau is wel een aantal onderzoeken uitgevoerd. Er wordt veelal geen harde conclusie getrokken, maar in één onderzoek wordt geconcludeerd dat

---

<sup>479</sup> Zie 'ASBO voorbeelden' op <<http://www.openbareorderecht.nl>>, laatst geraadpleegd 1 augustus 2013; 'Stereo and TV ban for nuisance neighbour', *The Times (London)* 4 augustus 2004; 'Wolf lady howl ASBO', *The Sun (England)* 8 september 2007.

<sup>480</sup> Zie Home Office 2006b, p. 48-49. Zie ook Ashworth 2004, p. 278-283; Macdonald 2006b; Collins & Cattermole 2006, p. 516-529; Burney 2008; Ramsay 2009.

<sup>481</sup> Zie Collins & Cattermole 2006, p. 516-517. Vgl. Burney 2008.

<sup>482</sup> Zie Millie, Hough & Jacobson 2005, p. 5; Matthews e.a. 2007; Matthews & Briggs 2008; Millie 2013, p. 5-6.

de ASBO geen aantoonbaar effect op de vermindering van overlast heeft.<sup>483</sup> Meerdere onderzoeken wijzen wel op de kosten die zijn gemoeid bij het opleggen van en de handhaving van een ASBO. Bij hardnekkige overlastveroorzakers moet twee keer naar de rechter worden gegaan: de eerste keer naar de burgerlijke rechter voor het opleggen en de tweede keer naar de strafrechter voor de bestrafing van de overtreder van de ASBO.<sup>484</sup> Andere onderzoekers zijn positiever over de naleving van de ASBO. Croes concludeert dat ‘de succesratio’ van de ASBO niet tegenvalt en dat het instrument ‘als instrument ter bestrijding van overlast niet onsuccesvol’ is.<sup>485</sup>

### 5.5.2 Anti-Social Behaviour Injunction

De lokale overheid heeft nog een andere mogelijkheid om door middel van een privaatrechtelijk bevel woonoverlast aan te pakken. Men spreekt dan van ‘Anti-Social Behaviour Injunction’ (ASBI). In dit bevel legt de rechter verboden op aan de overlastveroorzaker. Het niet naleven van een ASBI wordt gekenmerkt als minachting van de rechtbank (‘civil contempt of court’). Dit is geen strafbaar feit, maar kan toch leiden tot het opleggen van een sanctie van maximaal twee jaren opsluiting in de gevangenis.<sup>486</sup>

#### 5.5.2.1 ASBI op grond van Housing Act 1996

De lokale overheid in haar rol als woningverhuurder kan op basis van art. 153A Housing Act 1996 om een ASBI verzoeken.<sup>487</sup> Zij kan bij de burgerlijke rechter een verzoek indienen voor het opleggen van een ASBI aan een overlastveroorzakende huurder of een niet-huurder (zoals een bezoeker van een woning die de lokale overheid bezit).

De voorwaarden in de Housing Act 1996 zijn niet strak omlijnd. Een ASBI kan daarom relatief gemakkelijk worden opgelegd. Als de woning ‘unlawful’ wordt gebruikt, kan een ASBI worden afgegeven. Een ASBI kan ook worden opgelegd, indien de overlastveroorzaker zich inlaat, heeft ingelaten of dreigt in te laten met ‘housing-related conduct capable of causing a nuisance or annoyance’. Het begrip ‘housing-related conduct’ bakent de bevoegdheid enigszins af. Het overlastgevend gedrag moet direct of indirect de ‘housing

<sup>483</sup> Hodgkinson & Tilley 2007, p. 397. Zie ook Koffman 2006; Croes 2008; Koemans 2010b; Hodgkinson & Tilley 2011, p. 289. Zie Squires & Stephen 2005, p. 518 voor kritiek voor het gebrek aan ‘evidence led policymaking’.

<sup>484</sup> Zie Burney 2002, p. 478-479; Campbell 2002, p. 89-95 & 113-114; Squires & Stephen 2005, p. 520; McCarthy 2010. Vgl. Home Affairs Committee 2005, p. 72.

<sup>485</sup> Zie Croes 2008, p. 592-593. Zie ook Donoghue 2010, p. 106 e.v.

<sup>486</sup> Zie Macdonald 2006b, p. 793-794 over de verschillen tussen ‘contempt of court’ en een ‘criminal offence’.

<sup>487</sup> ‘Social registered landlords’ kunnen op grond van deze bepaling eveneens om een ASBI verzoeken.

management functions' van de verhuurder negatief beïnvloeden. Het begrip 'conduct' wordt ruim geïnterpreteerd en slaat op 'conduct anywhere'.<sup>488</sup>

#### 5.5.2.2 ASBI op grond van *Local Government Act 1972*

Indien de lokale overheid geen verhuurder is, kan hij alsnog op grond van art. 222 van de *Local Government Act 1972* bij de rechtbank om het opleggen van een ASBI verzoeken. De lokale overheid moet het bevel passend ('expedient') achten om belangen van de bewoners van zijn gebied te bevorderen of te beschermen.

Er gelden relatief lichte vereisten om een ASBI op grond van de *Local Government Act 1972* op te leggen. Het bevel moet gericht zijn op het stoppen van gedrag dat te kenmerken is als 'public nuisance'. Daarvoor is vereist dat het overlastgevend gedrag wezenlijk nadelig is voor 'the reasonable comfort and convenience of life of a class of Her Majesty's subjects'. Omwonenden moeten het slachtoffer zijn van de overlast en de groep omwonenden moet voldoende groot zijn om te kunnen gelden als 'class of the public'.

De ASBI op grond van de *Local Government Act 1972* wordt een tijd lang gezien als een sneller en goedkoper instrument dan de ASBO. Het is eenvoudiger om dit gerechtelijk bevel aan een overlastveroorzaker op te laten leggen, omdat de privaatrechtelijke bewijseisen voor de lokale overheid nog minder streng zijn dan bij de ASBO. In 2008 verliest deze mogelijkheid echter veel van zijn toegevoegde waarde. Het Court of Appeal concludeert in de zaak *Shafi* dat voor het opleggen van een ASBI op grond van de *Local Government Act 1972* aan dezelfde voorwaarden moet worden voldaan als bij het opleggen van een ASBO:

'In any event, it appears to us that where, as here, Parliament has legislated in detail to deal with a particular problem, the courts should in general level the matter to be dealt with as Parliament intended and, save perhaps in exceptional circumstances, refuse to grant injunctive relief of the kind which can be obtained by an ASBO'.<sup>489</sup>

Sinds deze uitspraak is het opleggen van een ASBI op grond van de *Local Government Act 1972* niet langer gebruikelijk. Als zij geen verhuurdersrol heeft, moet de lokale overheid op basis van de *Crime and Disorder Act 1998* bij de rechter om een ASBO verzoeken.

---

<sup>488</sup> Zie Cowan 2011, p. 360-364. Zie ook Flint & Pawson 2009.

<sup>489</sup> *Birmingham City Council v Shafi* [2008] EWCA Civ 1186, paragraaf 44. Zie ook Anderson e.a. 2011, p. 211-216.



### 5.5.3 Civil preventative order en recht op privéleven

Een ‘civil preventative order’ is te kenmerken als inmenging in het recht op privéleven van een overlastveroorzaker. De ASBO en ASBI reguleren het gedrag van de burger in de privésfeer van de woning.

De introductie van de ‘civil preventative order’ heeft het voor de lokale overheid gemakkelijker gemaakt om, weliswaar via de rechter, regulerend op te treden in de woning. Meer soorten inmenging zijn mogelijk dan voorheen: er is sprake van een juridisch ‘net widening effect’. Door het ruime toepassingsbereik van art. 1 CDA worden meer gedragingen dan voorheen onder het bereik van de lokale rechtshandhaving gebracht. Gedrag dat eerst niet rechtens verboden was, wordt door middel van de ‘civil preventative order’ verboden. Er is daarnaast sprake van een ‘mesh tinning effect’: de lokale overheid treedt nu sneller op tegen overlast dan voorheen, omdat de privaatrechtelijke procedure minder procedurele waarborgen bevat.<sup>490</sup>

In de rechtspraak en literatuur komt de vraag hoe de ASBO en ASBI zich verhouden tot de beperkingensystematiek van het EVRM niet expliciet aan bod. Een enkele keer wordt gewezen op de voorwaarde dat het overheidsoptreden op grond van art. 8 EVRM een ‘proportionate response to the problems caused by the behaviour’ moet zijn.<sup>491</sup>

Het is echter niet zeker dat aan alle voorwaarden van art. 8 EVRM wordt voldaan. Dat een ‘civil preventative order’ in het belang kan zijn van meerdere van de voorgeschreven doelen is geen punt van discussie.<sup>492</sup> Er kan worden betwijfeld of de wettelijke grondslag voor de ASBO en ASBI voldoet aan de voorzienbaarheidseis. Vanaf de introductie van de ASBO wordt scherpe kritiek geleverd op de weinig precieze afbakening van de bevoegdheid tot het verzoeken en opleggen van een ASBO. De definitie van ‘anti-social behaviour’ is zodanig ‘deliberately loose and general’ dat de lokale overheid en de rechter veel vrijheid hebben om te bepalen wat overlast is en in te grijpen in het privéleven van burgers. Het is voor de burger nagenoeg niet mogelijk zijn gedrag af te stemmen op wat toegestaan is. Dit werkt rechtsongelijkheid en discriminatie in de hand.<sup>493</sup>

In de literatuur zijn meerdere voorstellen gedaan om de reikwijdte van de bevoegdheid aan te passen. De rechtszekerheid voor burgers zou volgens

---

<sup>490</sup> Zie Macdonald 2003, p. 636; Millie 2005, p. 1; Macdonald 2006a, p. 199-201. Vgl. Koffman 2006, p. 608 e.v.

<sup>491</sup> Drabble e.a. 2004, p. 202.

<sup>492</sup> Zie Bakalis 2007, p. 430.

<sup>493</sup> Collins & Cattermole 2006, p. 464-465 & 2-7. Zie ook White 1999, p. 60; Samuels 1999; Burney 2002; Ball 2003; Collins 2003; Flint & Nixon 2006, p. 946; Macdonald 2006a, p. 189-190; Collins & Cattermole 2006, p. 549-555; Cornford 2012, p. 8-9; McCarthy 2010. Donoghue (2010, p. 2) betoogt dat de kritiek op de ASBO te scherp wordt geformuleerd en ‘impaired by too much ideological partisanship’.



Macdonald gediend zijn bij een lijst van overlastgevende gedragingen die kunnen leiden tot een ASBO. Pinkey-Baird stelt voor om een strenger toepassingscriterium ('threshold requirement') te hanteren. Een ASBO zou alleen moeten worden opgelegd, indien de overlast de openbare orde of veiligheid, het eigendom of het privéleven in de woning van anderen buiten zijn eigen huishouden bedreigt. Millie is van mening dat een ASBO uitsluitend mag worden opgelegd als het overlastgevende gedrag leidt tot schade of aanstoot bij een ander individu of groep mensen.<sup>494</sup>

Het valt te betwijfelen of alle opgelegde 'civil preventative orders' noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Burney bestempelt meerdere 'civil preventative orders' als draconisch en betoogt dat art. 8 lid 2 EVRM geschonden wordt. Het is niet evident dat de bevelen geschikt zijn om de woonoverlast aan te pakken. De verboden lijken soms niet te voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Er zijn verboden bekend (bijvoorbeeld een verbod tot zingen onder de douche of het opleggen van huisarrest) die niet evenredig zijn met de aan te pakken woonoverlast. Bovendien kunnen lichte vormen van overlast met minder ingrijpende middelen dan een ASBO of ASBI worden aangepakt.<sup>495</sup>

In de literatuur zijn voorstellen gedaan om te waarborgen dat alleen in ernstige gevallen een bevel kan worden opgelegd. Macdonald stelt voor om in de wet op te nemen dat alleen hardnekkig en ernstig overlastgevend gedrag tot het opleggen van een ASBO mag leiden. Pinkey-Baird bepleit dat wettelijk moet worden vastgelegd dat een 'civil preventative order' geen ingrijpender verboden mag bevatten dan nodig is om de overlast te voorkomen.<sup>496</sup>

Er is ook veel kritiek geleverd op de bekendmaking van de ASBO en de daarbij behorende inmenging in de informationele privacy van de overlastveroorzaker. Hoewel het om een ander aspect van het recht op privéleven (de informationele privacy) gaat, is de vergaande manier van bekendmaking een kort uitstapje waard.

Een ASBO wordt bekendgemaakt door middel van verspreiding van posters, flyers of folders in de gemeente. Er zijn ook gevallen bekend waarin de ASBO bekend is gemaakt op de bussen in het openbaar vervoer of posters in bushokjes.<sup>497</sup> In de jurisprudentie is het uitgangspunt dat publicatie noodzakelijk is voor effectieve handhaving van de ASBO. De persoonsgegevens, adres-

---

<sup>494</sup> Zie Macdonald 2006a; Pinkey-Baird 2006, p. 666; Millie 2008a. Zie ook Ramsay 2004, p. 920; Millie e.a. 2005, p. 16-17; Cornford 2012.

<sup>495</sup> Zie White 1999, p. 61; Burke & Morril 2002, p. 13; Burney 2002, p. 473-474; Macdonald 2006b, p. 804; Bakalis 2007, p. 430.

<sup>496</sup> Zie Macdonald 2006a; Pinkey-Baird 2006, p. 666.

<sup>497</sup> Zie 'ASBO op bus' op <<http://www.openbareorderecht.nl>>, laatst geraadpleegd 1 augustus 2013.

gegevens, omschrijvingen van de overlast en foto's van de overlastveroorzaker mogen in de publicatie worden gebruikt.<sup>498</sup>

De Commissaris voor de Rechten van de Mens spreekt over een agressieve wijze van publicatie en een 'ASBO mania'.<sup>499</sup> Het effect van publicatie op de overlastveroorzaker en zijn familie is ernstig. De posters en folders veranderen 'the pesky into pariahs'.<sup>500</sup> Donoghue wijst op de eventuele strijdigheid van publicatie met art. 8 EVRM. Zij acht 'naming and shaming' een draconische maatregel en buitenproportioneel.<sup>501</sup> Burney meent dat publicatie van de ASBO contraproductief is. De bekendmaking van gegevens kan leiden tot sociale uitsluiting van de overlastveroorzaker en zijn familie. Ook kunnen minderheden door een ASBO en de publicatie ervan worden gestigmatiseerd als crimineel, wat ook tot sociale uitsluiting leidt. Bovendien zien sommige jongeren een ASBO als nastrevenswaardig. De ASBO wordt een soort 'badge of honour'.<sup>502</sup>

## 5.6 Woonoverlast en statutory instruments: closure orders

De Anti-Social Behaviour Act 2003 bevat twee bevoegdheden om woningen te sluiten. Zowel een huurwoning, als een door de eigenaar bewoonde woning ('owner occupied') kunnen op verzoek van de lokale overheid en politie worden gesloten. De sluitingsbevelen ('closure orders') zijn 'tenure neutral'.<sup>503</sup>

### 5.6.1 Crack closure notice/order

De eerste afdeling uit de Anti-Social Behaviour Act 2003 bevat instrumenten om een drugswoning ('crack house') te sluiten. De lokale overheid neemt daartoe niet het initiatief, maar is direct betrokken bij de sluiting. Daarom onderzoek ik volledigheidshalve deze bevoegdheid.

Een hogere politieambtenaar (ten minste 'super intendant') is volgens art. 1 ASBA bevoegd om een bezoekersverbod op te leggen voor 48 uren. Dit bezoekersverbod ('closure notice') is tegelijkertijd de aankondiging voor een langere gerechtelijke sluiting. Het overtreden van het bezoekersverbod is strafbaar en kan leiden tot een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden

---

<sup>498</sup> R (on application of Stanley, Marshall and Kelly) v Commissioner of Police for the Metropolis and Chief Executive of London Borough of Brent [2004] EWHC 2229. Zie ook Burney 2005, p. 96-97; Collins & Cattermole 2006, p. 529-535; Home Office 2006b, p. 54.

<sup>499</sup> Commissioner for Human Rights 2005, p. 34.

<sup>500</sup> Commissioner for Human Rights 2005, p. 37.

<sup>501</sup> Zie Donoghue 2007, p. 420.

<sup>502</sup> Zie Burney 2005, p. 97. Zie ook Home Affairs Committee 2005, p. 71. Balogh (2004, p. 38 e.v.) onderzoekt de verhouding tussen een ASBO en de rechten van het kind.

<sup>503</sup> Zie Home Office 2008a, p. 4. Part VI van de ASBA verleent de 'chief executive officer of the relevant local authority' de bevoegdheid om 'premises' waar 'public nuisance is being caused by noise' voor 24 uren te sluiten. Woningen vallen niet onder het bereik van deze bevoegdheid. Zie Parpworth 2004, p. 542-552.

en/of een geldboete, tenzij er een 'reasonable excuse' bestaat voor de overtreding.<sup>504</sup>

Een bezoekersverbod kan worden opgelegd, indien aan twee voorwaarden wordt voldaan. Ten eerste moet de politieambtenaar 'reasonable grounds' hebben om te geloven dat in de laatste drie maanden de woning gebruikt is om wederrechtelijk drugs te gebruiken, te produceren of te leveren. Het moet gaan om 'Class A drugs' uit de Misuse of Drugs Act 1971 (bijvoorbeeld heroïne, cocaïne, methadon, LSD en ecstasy).<sup>505</sup> Onder het begrip produceren valt het verwerken, kweken en alle andere manieren van fabricatie van drugs. Het begrip leveren slaat op de verstrekking van drugs aan anderen, zodat die de drugs voor zichzelf kunnen gebruiken.<sup>506</sup>

Ten tweede dient de politieambtenaar 'reasonable grounds' te hebben om te geloven dat het gebruik van de woning in verband kan worden gebracht met ordeverstoringen ('disorder') of ernstige overlast ('serious nuisance') ten aanzien van 'members of the public'. De wet definieert deze begrippen niet. Het is aan de politieambtenaar zelf om te beoordelen of van een ordeverstoring of ernstige overlast sprake is.

Een brochure van het Home Office geeft wel voorbeelden van gedragingen en omstandigheden die kunnen leiden tot een bezoekersverbod.<sup>507</sup> Het betreft intimidatie en bedreiging van bewoners, de aanwezigheid of het afvuren van een vuurwapen, ernstige problemen aangaande prostitutie, het verrichten van seksuele activiteiten in het openbaar en vervuiling van de omgeving door 'drugs paraphernalia' en andere gevaarlijke objecten. Voortdurende geluidsoverlast wegens voortdurend bezoek kan ook een reden vormen voor een bezoekersverbod. Een significante groei van criminaliteit in de onmiddellijke omgeving van de woning kan worden betrokken bij de motivering van het besluit tot het opleggen van een bezoekersverbod.

Voordat de politieambtenaar overgaat tot het opleggen van een bezoekersverbod moet hij een afweging maken tussen de gevolgen en de geschiktheid van het verbod, de nadere besluitvorming en het bewijs voor de ordeverstoring en overlast. Eveneens moet hij nagaan of met een minder ingrijpende maatregel kan worden volstaan om de overlast te stoppen. Er moeten redelijke stappen zijn genomen om de personen te identificeren die de woning

---

<sup>504</sup> Zie Home Office 2005, p. 9.

<sup>505</sup> Cannabis (een 'Class B drug') valt buiten de reikwijdte. Een amendement van de Conservatives om ook sluiting in het geval van 'Class B' en 'Class C' mogelijk te maken, werd niet aangenomen. Zie Padfield 2004, p. 715-716.

<sup>506</sup> Het is niet van belang of een persoon veroordeeld is voor de productie, levering of het gebruik van drugs. Strafrechtelijke vervolging en woningsluiting kunnen tegelijkertijd plaatsvinden. Zie Manning, Manning & Osler 2004, p. 20; Home Office 2005, p. 5-6.

<sup>507</sup> Zie Home Office 2005, p. 6. Zie p. 46 voor een lijst van kenmerken van een 'crack house' of 'drugs den' (drugshol).

bewonen, verantwoordelijk zijn voor de woning of een belang bij de woning hebben. De zienswijze van de lokale overheid moet worden meegenomen in het besluitproces.<sup>508</sup>

De politieambtenaar moet binnen 48 uren na het opleggen van het bezoekersverbod bij het Magistrates' Court om een sluitingsbevel ('closure order') verzoeken. Nadat een sluitingsbevel is gegeven is volgens art. 2 lid 4 ASBA de woning voor een ieder (gedeeltelijk) gesloten. Het is strafbaar om een gesloten woning te betreden of daar te verblijven, tenzij daarvoor een 'reasonable excuse' bestaat. Overtreding kan leiden tot een gevangenisstraf van zes maanden en/of een geldboete.

Bij de beoordeling of een sluitingsbevel moet worden opgelegd, geldt (net als bij de 'civil preventative orders') de privaatrechtelijke bewijsstandaard.<sup>509</sup> Het Magistrates' Court is bevoegd om een sluitingsbevel op te leggen, indien zij overtuigd is dat de woning gebruikt is bij het wederrechtelijk gebruiken, leveren of produceren van een 'Class A drug'. Het gebruik van de woning moet in verband gebracht kunnen worden gebracht met ordeverstoringen of ernstige overlast voor 'members of the public'. Het sluitingsbevel moet voorts nodig zijn om de ordeverstoring of ernstige overlast te voorkomen voor de voorgenomen duur van het bevel.

Een sluitingsbevel kan door de rechtbank op verzoek van een politieambtenaar voor hoogstens drie maanden worden verlengd. Er moet worden aangetoond dat de verlenging noodzakelijk is om de ordeverstoring of de ernstige overlast te voorkomen. De lokale overheid dient op de hoogte te zijn gebracht van het voornemen om een verzoek tot verlenging in te dienen.

Een verzoek tot intrekking van het sluitingsbevel kan op grond van art. 5 lid 6 ASBA bij de rechtbank worden ingediend door een politieambtenaar, de lokale overheid of belanghebbenden (bijvoorbeeld de bewoner of eigenaar). Het sluitingsbevel kan alleen worden ingetrokken wanneer de rechter overtuigd is dat de sluiting niet langer noodzakelijk is om de ordeverstoring of de ernstige overlast te voorkomen.<sup>510</sup>

Tegen een (verlenging van een) sluitingsbevel staat voor belanghebbenden op grond van art. 6 ASBA hoger beroep open bij het Crown Court. De politieambtenaar kan in hoger beroep gaan, indien een sluitingsbevel geweigerd is. Opmerkelijk is dat de lokale overheid niet bevoegd is om een 'crack closure order' te verzoeken, maar wel bevoegd is om beroep in te stellen tegen de beslissing geen sluitingsbevel te geven.

---

<sup>508</sup> Zie Home Office 2005, p. 13-14.

<sup>509</sup> Zie Anderson e.a. 2011, p. 314.

<sup>510</sup> Zie Smartt & Ellis 2005.

De politieautoriteiten of de lokale overheid kunnen op grond van art. 8 ASBA bij de rechtbank verzoeken om vergoeding van gemaakte kosten voor ontruiming, beveiliging en het onderhoud van de gesloten woning. De rechtbank kan, als zij dit onder de omstandigheden gepast acht, besluiten dat de eigenaar van de woning (een gedeelte van) de kosten moet vergoeden.

### **5.6.2 Anti-Social Behaviour Closure Notice/Order**

De Anti-Social Behaviour Act 2003 bevat sinds 2008 een tweede bevoegdheid om een woning te sluiten. De procedure lijkt sterk op die bij de sluiting van een drugswoning. Zo spelen ook in deze procedure een bezoekersverbod ('closure notice') en een gerechtelijk sluitingsbevel ('closure order') een rol.<sup>511</sup>

Er zijn twee belangrijke verschillen met de hierboven beschreven sluitingsbevoegdheid. Ten eerste is de lokale overheid naast een hogere politieambtenaar bevoegd om een 'closure notice' uit te vaardigen en bij de rechter een 'closure order' aan te vragen. Ten tweede is voor het uitvaardigen van een bezoekersverbod of sluitingsbevel niet vereist dat sprake is van een woning die gebruikt is om wederrechtelijk drugs te gebruiken, produceren of leveren. Er moet wel sprake zijn van langdurige verstoringen van de openbare orde en overlast.

De lokale overheid moet 'reasonable grounds' hebben om te geloven dat een persoon zich in de woning overlastgevend heeft gedragen. Eveneens moet het gebruik van de woning in verband gebracht kunnen worden met aanmerkelijke en voortdurende ordeverstoringen ('significant and persistent disorder') of voortdurende ernstige overlast ('persistent serious nuisance'). Deze begrippen zijn niet in de wet gedefinieerd.

In een brochure van het Home Office uit 2008 is beschreven welke gedragingen en omstandigheden kunnen leiden tot een bezoekersverbod en een sluitingsbevel.<sup>512</sup> Het gaat bijvoorbeeld om intimidatie en bedreiging van bewoners, het schieten met een vuurwapen, prostitutie of andere illegale seksuele activiteiten, geweldsincidenten en ernstige ordeverstoringen gerelateerd aan alcoholgebruik ('drinking den'). Daarnaast wordt ook constante overlast wegens continu bezoek overdag en 's nachts genoemd. Eveneens kan een significante groei van criminaliteit in de onmiddellijke omgeving van de woning tot sluiting leiden.<sup>513</sup>

De politieambtenaar en de lokale overheid zijn verplicht om elkaar te consulteren, voordat een bezoekersverbod wordt opgelegd. Bovendien dient de lokale overheid of de politieagent de impact van het voorgenomen bezoekersverbod, de geschiktheid daarvan, het bewijs voor de ordeverstoring en overlast

---

<sup>511</sup> Zie Bhogal 2007.

<sup>512</sup> Zie Home Office 2008a, p. 5.

<sup>513</sup> Zie Anderson e.a. 2011, p. 313.

en het opvolgende sluitingsbevel te beoordelen. Er moet worden afgewogen of met minder ingrijpende maatregelen kan worden volstaan. Een sluitingsbevel is een ‘order of last resort and should only be pursued after the full range of appropriate anti-social behaviour interventions have been tried without success’. Een bezoekersverbod en een sluitingsbevel moeten als *ultimum remedium* worden gezien.<sup>514</sup>

Binnen 48 uren na het opleggen van het bezoekersverbod moet de politieambtenaar of de lokale overheid bij de rechtbank verzoeken om een sluitingsbevel. In deze procedure geldt de privaatrechtelijke bewijsstandaard.<sup>515</sup> De rechtbank mag volgens art. 11B lid 4 ASBA dat bevel geven, indien een persoon betrokken is bij het veroorzaken van overlast in de betrokken woning. Daarnaast moet het gebruik van de woning in verband gebracht kunnen worden met aanmerkelijke en voortdurende ordeverstoringen of voortdurende ernstige overlast. Ten slotte moet het sluitingsbevel noodzakelijk zijn om de ordeverstoring of overlast verder te voorkomen gedurende de geldingsduur van het bevel.

Het overtreden van een sluitingsbevel is strafbaar. Opmerkelijk is dat de strafmaat hoger is dan bij de ‘crack closure order’. Overtreding van zowel het bezoekersverbod als het sluitingsbevel leidt volgens art. 11D lid 3 ASBA tot een gevangenisstraf van maximaal 51 weken en/of een geldboete.

### **5.6.3 Closure notice/order en recht op privéleven**

De inzet van bovenstaande bevoegdheden uit de Anti-Social Behaviour Act 2003 is te bestempelen als inmenging in het recht op privéleven van de overlastveroorzaker. Een bezoekersverbod reguleert het gedrag van de overlastveroorzaker zodanig dat het hem gedurende een korte periode niet meer vrijstaat om bezoek te ontvangen in zijn eigen woning. Een sluitingsbevel leidt tot het verlies van de woning. Dit heeft tot gevolg dat een sluitingsbevel als zeer ingrijpende inmenging in het recht op privéleven moet worden aangemerkt.<sup>516</sup>

Het bezoekersverbod en het sluitingsbevel hebben een wettelijke basis en worden gegeven in het belang van meerdere in art. 8 lid 2 EVRM genoemde doelen. De belangrijkste vraag is of een bezoekersverbod en een daaropvolgend sluitingsbevel in een concreet geval noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Zijn een bezoekersverbod en een sluitingsbevel een geschikt middel om de woonoverlast aan te pakken? Voldoen zij aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit? Deze beginselen werpen een dam op tegen te

---

<sup>514</sup> Zie Home Office 2008a, p. 2 & 9.

<sup>515</sup> Zie Anderson 2011 e.a., p. 318.

<sup>516</sup> Zie ‘Voorbeelden closure orders’ op <<http://www.openbareorderecht.nl>>, laatst geraadpleegd 1 augustus 2013.

ingrijpend optreden tegen woonoverlast en schrijven voor dat minder ingrijpende instrumenten eerst moeten worden ingezet. Te denken valt aan de inzet van een ‘civil preventative order’, alvorens de woning wordt gesloten.<sup>517</sup>

In de literatuur wordt betwist of woningsluiting een geschikte aanpak van woonoverlast is. De sluitingsbevoegdheden zijn getypeerd als ‘the most draconian of the new powers’. De onderliggende problemen van de overlast worden niet aangepakt, waardoor een sluitingsbevel slechts een ‘quick fix’ zal zijn.<sup>518</sup>

## 5.7 Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Bill 2013

Na de verkiezingen van mei 2010 komen de conservatieven en liberaal-democraten in de regering. In de literatuur wordt verwacht dat de regering Cameron geen grote wijzigingen zal aanbrengen aan het overlastinstrumentarium. De huidige aanpak geniet grote steun van de politiek, rechterlijke macht, politie en bevolking.<sup>519</sup>

Deze verwachting blijkt onjuist. De regering presenteert de Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Bill 2013 (ACPB) met nieuwe instrumenten voor de bestrijding van ‘anti-social behaviour’. Volgens de regering Cameron is de huidige aanpak van overlast niet effectief, wat vooral te wijten valt aan de centralistische ‘top-down approach’ van Labour. De nieuwe manier van werken moet vooral op lokaal niveau worden vormgegeven.<sup>520</sup>

De regering moedigt het gebruik van ‘non-statutory instruments’ zoals de waarschuwing en het ‘Acceptable Behaviour Contract’ aan.<sup>521</sup> Voorts introduceert de regering voorstellen om burgers mogelijkheden te geven om de lokale overheid tot de aanpak van overlast aan te zetten (‘Community trigger’).<sup>522</sup> Het belangrijkste deel van de plannen gaat over het terugbrengen

<sup>517</sup> Zie Anderson 2011 e.a., p. 314.

<sup>518</sup> Burney 2009, p. 118; Mack 2008a, p. 73-74. Vgl. Smartt 2005. Voor verhuurders leiden sluitingsbevelen tot procedurele problemen. Er kan na sluiting niet om een ‘possession order’ worden verzocht. Zie Mack 2008b. Luba (2009, p. 171) stelt: ‘Strictly, the Premises Closure Order had no direct impact on the legal relation of landlord and tenant. The tenancy/lease continues. Rent remains payable. All the covenants remain in place’.

<sup>519</sup> Zie Ramsay 2008, p. 3; Burney 2009, p. xii; Millie 2010, p. 9.

<sup>520</sup> De regering stelt zich het volgende tot doel: ‘stripping away central initiatives, targets and diktats, and empowering the professionals and communities to join forces to beat this problem’. Zie Home Office 2011, p. 7-8. Zie ook Home Office 2012a, p. 3; Home Office 2012b, p. 96-99.

<sup>521</sup> Zie Home Office 2012b, p. 110.

<sup>522</sup> Zie Home Office 2012b, p. 111.



van het aantal instrumenten en het verkorten en goedkoper maken van de procedures.<sup>523</sup>

De regering typeert de Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Bill 2013 als ingrijpende wijziging in de bestrijding van overlast. Desondanks lijken de nieuwe bevoegdheden sterk op de oude instrumenten. De nieuwe koers is voornamelijk gericht op versimpeling van het stelsel door het aantal verschillende bevoegdheden terug te brengen.

### **5.7.1 Community Protection Notice**

De ‘Community Protection Notice’ (CPN) vervangt een deel van de oude aanzeggingen (‘notices’).<sup>524</sup> De lokale overheid is volgens art. 40 ACPB jo. art. 50 ACPB bevoegd om aan een bewoner of eigenaar van een woning een CPN uit te vaardigen, indien het overlastgevend gedrag ‘is having a detrimental effect, of a persistent or continuing nature, on the quality of life of those in the locality’. Het gedrag moet daarnaast ‘unreasonable’ zijn. Voorbeelden van feiten die leiden tot het opleggen van een CPN zijn geluidsoverlast en vervuiling.<sup>525</sup>

Nadat een CPN is uitgevaardigd, moet de overlastveroorzaker op basis van art. 40 lid 3 ACPB met de overlastgevend activiteit stoppen of juist actie ondernemen om de overlast te stoppen. Het negeren van een CPN is op grond van art. 45 ACPB een strafbaar feit en kan worden bestraft met een ‘fixed penalty notice’. Indien de CPN niet wordt nageleefd, kan de lokale overheid op grond van art. 44 ACPB zelf werkzaamheden uitvoeren om de overlast te stoppen.<sup>526</sup>

### **5.7.2 Injunction to Prevent Nuisance and Annoyance**

De ‘Injunction to Prevent Nuisance and Annoyance’ (IPNA) vervangt de ASBO en ASBI. De IPNA is een privaatrechtelijk bevel dat op basis van art. 1 lid 8 ACPB wordt opgelegd door het County Court, High Court of Youth Court. De lokale overheid kan volgens art. 4 ACPB om het opleggen van een IPNA verzoeken, maar dat geldt ook voor een politieambtenaar en sociale verhuurder.<sup>527</sup> De lokale overheid kan (net als bij de ASBO, maar anders dan bij

---

<sup>523</sup> Zie Home Office 2012a. Zie ook Hodgkinson & Tilley 2011, p. 294 e.v.; Strickland e.a. 2013; Millie 2013.

<sup>524</sup> De regering wil bijvoorbeeld de ‘abatement notice’ uit de Environmental Protection Act 1990 behouden. Zie Home Office 2012b, p. 103; Home Office 2012a, p. 51.

<sup>525</sup> Zie Home Office 2012b, p. 104. Zie ook Strickland e.a. 2013, p. 32-33.

<sup>526</sup> Zie Home Office 2012b, p. 104.

<sup>527</sup> Zie Home Office 2012a, p. 24-25.



de ASBI) bij de rechter om een IPNA verzoeken, ongeacht of hij optreedt als verhuurder van een woning.<sup>528</sup>

Om overlast aan te pakken is het gebruik van het privaatrecht en het toestaan van ‘hearsay’ verklaringen noodzakelijk. Het strafrecht is volgens de regering nog steeds niet geschikt om overlast effectief aan te pakken: ‘The criminal law is also not well-suited to dealing with the cumulative impact of a series of what might appear individually to be relatively trivial incidents focussing instead in punishment for a specific offence’.<sup>529</sup>

De opleggingsvoorwaarde van een IPNA is volgens art. 1 lid 2 ACPB ‘conduct capable of causing nuisance or annoyance to any person’. Door dit ruime toepassingsbereik verwacht de regering dat in een vroeger stadium tegen overlast kan worden opgetreden dan met de ASBO en ASBI. De rechter moet het opleggen van een IPNA wel ‘just and convenient’ achten.<sup>530</sup>

Een IPNA kan volgens art. 1 lid 4 ACPB jo. art. 2 ACPB anders dan bij de ASBO of ASBI niet alleen een verbod (verplichting om iets na te laten) omvatten, maar ook een gebod (een verplichting om iets te doen). Een voorbeeld hiervan is de verplichting om deel te nemen aan een cursus omgaan met agressie en het verplicht aanlijnen van een hond. De verboden en geboden moeten wel redelijk, proportioneel, realistisch, praktisch uitvoerbaar, duidelijk en handhaafbaar zijn. Door de mogelijkheid van een gebod wordt de reikwijdte van de mogelijke gedragsaanwijzingen groter dan voorheen.<sup>531</sup>

De IPNA onderscheidt zich van de ASBO, omdat de IPNA niet strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Het niet naleven van een IPNA is geen strafbaar feit zoals bij de ASBO. De niet-naleving wordt net als bij de ASBI gezien als ‘civil contempt of court’. De sancties die op ‘civil contempt of court’ staan, zijn een opsluiting van maximaal twee jaren of een geldboete. Een veroordeling leidt niet tot een strafblad. Er is daarom geen sprake van een ‘stigmatizing criminal sanction’.<sup>532</sup>

### **5.7.3 Community Closure Notice/Order**

De ‘Community Closure Notice’ en ‘Community Closure Order’ vervangen de oude bezoekersverboden (‘closure notices’) en sluitingsbevelen (‘closure

---

<sup>528</sup> Zie Home Office 2012b, p. 99; Home Office 2012a, p. 42 & 48; Strickland e.a. 2013, p. 18-24. Vgl. Home Office 2011, p. 16.

<sup>529</sup> Home Office 2011, p. 16. Zie ook Home Office 2012a, p. 25.

<sup>530</sup> Zie Home Office 2012b, p. 100. Vgl. Strickland e.a. 2013, p. 20-21.

<sup>531</sup> Zie Home Office 2012b, p. 100. Home Office 2012a, p. 48.

<sup>532</sup> Hodgkinson & Tilley 2011, p. 301. Zie ook Hoffman & Macdonald 2010a; Ramsay 2010; Hoffman & Macdonald 2010b; Home Office 2012a, p. 46; Home Office 2012b, p. 100. De burgerlijke rechter kan volgens art. 3 ACPB aan een IPNA een ‘power of arrest’ verbinden waarmee het voor de politie mogelijk wordt om een overlastveroorzaker te arresteren, indien hij een verbod of gebod overtreedt. Zie Home Office 2012b, p. 112; Strickland e.a. 2013, p. 19.

orders'). De procedure is nagenoeg identiek aan de oude.<sup>533</sup> De lokale overheid kan volgens art. 69 ACPB voor maximaal 48 uren een bezoekersverbod ('Community Closure Notice') opleggen, indien het gebruik van de woning tot 'nuisance to members of the public' of 'disorder' heeft geleid of dreigt te leiden. Het niet naleven van een bezoekersverbod is op basis van art. 79 lid 1 ACPB een strafbaar feit en wordt bestraft met een gevangenisstraf van maximaal drie maanden of een geldboete.

De lokale overheid kan vervolgens op grond van art. 73 lid 2 ACPB bij de burgerlijke rechter een sluitingsbevel ('Community Closure Order') verkrijgen. De voorwaarde voor een bevel is dat een persoon zich in de woning 'disorderly, offensive or criminal' heeft gedragen of het gebruik van de woning tot 'nuisance to members of the public' of 'disorder' heeft geleid of dreigt te leiden. Het niet opvolgen van een 'Community Closure Order' is volgens art. 79 lid 2 ACPB een strafbaar feit en kan leiden tot gevangenisstraf van maximaal 51 weken of een geldboete.

#### **5.7.4 Criminal Behaviour Order**

Volledigheidshalve bespreek ik hier de nieuwe 'Criminal Behaviour Order' (CBO). De CBO vervangt de CRASBO en wordt op verzoek van het Openbaar Ministerie op grond van art. 21 ACPB door de strafrechter opgelegd naast een straf. De voorwaarden om een CBO op te leggen zijn dezelfde als die bij de CRASBO. De CBO kan net als de CRASBO een overlastverbod bevatten, maar daarnaast ook een gebod. Zo wordt het mogelijk gemaakt om de onderliggende oorzaken van het overlastgevend gedrag aan te pakken. Een opgelegd verbod of gebod moet volgens de regering redelijk, proportioneel, realistisch, praktisch uitvoerbaar, duidelijk en handhaafbaar zijn. Het overtreden van een CBO wordt volgens art. 29 ACPB bestraft met een gevangenisstraf van maximaal vijf jaren of een geldboete.<sup>534</sup>

#### **5.7.5 Nieuwe bevoegdheden en recht op privéleven**

De nieuwe instrumenten verhouden zich niet wezenlijk anders tot het recht op privéleven dan de oude bevoegdheden. De CPN, IPNA, 'Community Closure Notice' en de 'Community Closure Order' zijn vrijwel identiek aan de vroegere instrumenten.

De CPN is te kwalificeren als een relatief lichte inmenging in het recht op privéleven. De regering concludeert dat het uitvaardigen van een CPN niet in strijd is met art. 8 EVRM:

---

<sup>533</sup> Zie Home Office 2012b, p. 107-109. Zie ook Strickland e.a. 2013, p. 37-39.

<sup>534</sup> Zie Home Office 2012b, p. 100-102; Home Office 2012a, p. 25-26 & 41 & 49. Zie ook Strickland e.a. 2013, p. 25-27.

‘The CPN can only be issued if the person is firstly made aware that their behaviour is detrimental to the local community and it cannot be issued in respect of very minor behaviour as there is a requirement that the problem be of a persistent or continuing nature. This ensures that the interference is in accordance with national law which is sufficiently precise and accessible for an individual to foresee the consequence of their actions. This is a proportionate way to tackle nuisance behaviour for the benefit of the local community’.<sup>535</sup>

De IPNA beperkt net als de ASBO en ASBI het recht op privéleven van de overlastveroorzaker. Het nieuwe bevel verhoudt zich op een gelijke wijze als de ASBO en ASBI tot het recht op privéleven. De voorzienbaarheid van een IPNA is problematisch, omdat de betekenis van de opleggingsvoorwaarde (‘conduct capable of causing nuisance or annoyance to any person’) nog onduidelijker is dan bij de ASBO. Een gebod in een IPNA kan bovendien leiden tot een ingrijpende inmenging. De noodzaak van een IPNA dient daarom zorgvuldig te worden onderzocht door de lokale overheid en de rechter, indien een verzoek wordt gedaan. Vanzelfsprekend moet de rechtbank toetsen of de IPNA voldoet aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.<sup>536</sup>

De ‘Community Closure Notice’ en de ‘Community Closure Order’ zijn te kenmerken als zeer ingrijpende inmenging, maar zijn niet per definitie in strijd met het recht op privéleven. De regering benadrukt dat het sluiten van de woning niet lichtvaardig mag geschieden:

‘The “closure notice” does not prevent a person who habitually resides in the premises from continuing to do so; and a ‘closure order’ will do so only after the court has heard representations from those with an interest in making them’.<sup>537</sup>

Zij benadrukt daarnaast dat de inzet van een ‘Community Closure Notice’ of de ‘Community Closure Order’ noodzakelijk moet zijn om de woonoverlast te stoppen en dat aan het beginsel van proportionaliteit moet worden voldaan.<sup>538</sup>

## 5.8 Conclusie

De Engelse lokale overheid heeft een aantal bevoegdheden om woonoverlast te bestrijden. In eerste instantie gebruikt zij veelal een (licht) ‘non-statutory instrument’ (zoals de waarschuwing of het ‘Acceptable Behaviour Contract’) om de overlastveroorzaker ertoe te brengen de woonoverlast te stoppen.

---

<sup>535</sup> Home Office 2012b, p. 153.

<sup>536</sup> Zie Home Office 2012b, p. 145. Vgl. Millie 2013, p. 11.

<sup>537</sup> Home Office 2012b, p. 157.

<sup>538</sup> Home Office 2012b, p. 157.

De lokale overheid kan verder een aanzegging ('notice') doen op basis van de Environmental Protection Act 1990, Noise Act 1996 of Anti-Social Behaviour Act 2003. In deze 'notice' draagt zij de overlastveroorzaker op te stoppen met de woonoverlast (zoals geluidsoverlast of vervuiling). Het niet opvolgen van de aanzegging wordt bestraft met een geldboete.

Een ander instrument is de 'civil preventative order' (de ASBO en de ASBI). Dit is een individuele gedragsaanwijzing die op verzoek van de lokale overheid door de burgerlijke rechter aan de overlastveroorzaker wordt gegeven. Indien de overlastveroorzaker deze gedragsaanwijzing niet nakomt, kan dat leiden tot een gevangenisstraf of een geldboete.

De lokale overheid is ten slotte bevoegd om een bezoekersverbod ('closure notice') en een gerechtelijk sluitingsbevel ('closure order') in te zetten bij de bestrijding van woonoverlast. Zij legt voor 48 uren een bezoekersverbod op, in het geval dat sprake is van ernstige overlast of ernstige verstoringen van de openbare orde (eventueel gekoppeld aan het gebruik, de productie of levering van drugs). Vervolgens verzoekt de lokale overheid bij de rechter om een sluitingsbevel. De rechter sluit met een 'crack closure order' een woning, indien het gebruik, de productie of de handel in een *Class A* drugs gepaard gaat met ordeverstoringen of ernstige overlast. Hij sluit door middel van een 'anti-social behaviour closure order' een woning in het geval van aanmerkelijke en voortdurende ordeverstoringen of voortdurende ernstige overlast. Het niet naleven van een bezoekersverbod en een sluitingsbevel wordt bestraft met een gevangenisstraf of een geldboete.

De inzet van bovenstaande instrumenten kan leiden tot inmenging in het recht op privéleven van de overlastveroorzaker. In de jurisprudentie over de toepassing van de bevoegdheden speelt art. 8 EVRM echter geen rol. Hoewel betwijfeld kan worden of het altijd voorzienbaar is welk gedrag precies verboden is (bijvoorbeeld bij de toepassing van de 'civil preventative order'), is er voor zover bekend geen jurisprudentie waarin de conclusie wordt getrokken dat het overheidsoptreden in strijd is met art. 8 lid 2 EVRM. De problemen worden waarschijnlijk voorkomen door overlastveroorzakers eerst een waarschuwing te geven, alvorens over te gaan tot de inzet van meer ingrijpende middelen.

Het is op grond van art. 8 EVRM vereist dat inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving. Sommige instrumenten (zoals de 'civil preventative order' en de 'closure order') beperken het recht op privéleven fors. In enkele gevallen kan worden betwijfeld of de verboden in een ASBO en ASBI niet in strijd zijn met de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Toch speelt art. 8 EVRM geen rol van betekenis in de jurisprudentie over de ASBO en ASBI. Er zijn mij geen (Engelse dan wel Europese) zaken bekend waarin wordt

geconcludeerd dat de ‘civil preventative order’ niet noodzakelijk is in een democratische samenleving.

In de jurisprudentie veroorzaakt de zeer ingrijpende ‘closure order’ (die het verlies van de woning tot gevolg heeft) eveneens geen problemen, omdat het uitvaardigen daarvan bijna niet voorkomt. De lokale overheid zet dit instrument alleen in bij zware gevallen, waarbij bijna geen discussie mogelijk is of het opleggen van een sluitingsbevel noodzakelijk is.



# Hoofdstuk 6 Privéleven en woonoverlastbestrijding België

‘Gettoblaster? Ik ken dat woord niet, maar als het muziekinstallatie betekent en als dat ding het madammeke van ernaast last berokkent, wees dan maar zeker dat er zal worden ingegrepen. Wie niet luisteren wil, zal betalen’.<sup>539</sup>

## 6.1 Inleiding

Het tegengaan van overlast staat in België sinds het einde van de jaren negentig sterk in de belangstelling. De Wet tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties van 1999 vormt de basis van een ‘autoritaire, moreel conservatieve’ aanpak van overlast. De wet verleent de lokale overheid meer bevoegdheden ‘voor een repressieve bestrijding van openbare overlast’.<sup>540</sup>

In dit hoofdstuk is de aanpak van woonoverlast in België voorwerp van onderzoek. De te beantwoorden deelvragen luiden:

- a) Over welke bevoegdheden beschikt de lokale overheid bij de aanpak van woonoverlast in België?
- b) Wordt bij de toepassing van de bevoegdheden het recht op privéleven van de overlastveroorzaker beperkt overeenkomstig de voorgeschreven nationale en Europese procedures en voorwaarden?

Alvorens deze vragen te beantwoorden, onderzoek ik de wijze waarop de lokale overheid is georganiseerd (6.2). Daarna komt de inzet van politiereglementen bij de bestrijding van woonoverlast aan de orde (6.3). Vervolgens onderzoek ik of de burgemeester een politiemaatregel kan treffen bij het tegengaan van woonoverlast (6.4). Tot slot staan de mogelijkheden centraal die de gemeentelijke administratieve sancties bieden (6.5).

---

<sup>539</sup> Burgemeester Tobback van de stad Leuven over geluidsoverlast vanuit studentenkamers (‘koten’), zie De Graaf 2005.

<sup>540</sup> Hebberecht 2008, p. 109; Hebberecht 2004; Devos 2004; Devroe & Ponsaers 2005; De Ruyver 2008; Cachet & Prins 2010; De Kimpe & Cachet 2010, p. 212-214. De directeur Integrale Veiligheid van de stad Antwerpen Meeuws (2008, p. 164) verwoordt de ingeslagen weg als volgt: ‘Met man en macht, gebruikmakend van alle voorhanden zijnde instrumenten, proberen we de stad, het publieke domein bij uitstek, normatief te herordenen. Wij geloven dat de angst van vele inwoners alleen kan worden bestreden met een ondubbelzinnige promotie voor een aantal burgerlijke idealen. Respect voor elkaanders rust, lust en leven zonder de eigenaardigheden van een stad te willen ontkennen’.

## 6.2 Belgische lokale overheid

De federale staat België is samengesteld uit drie Gewesten en drie Gemeenschappen. De Gewesten zijn bevoegd om een groot deel van de regelgeving betreffende gemeenten vast te stellen. De regelgeving aangaande gemeenten verschilt per Gewest, maar er zijn geen fundamentele verschillen. Voor dit onderzoek is belangrijk dat de politiebevoegdheden van de gemeente federaal geregeld zijn in art. 135 § 2 Nieuwe Gemeentewet (NGW) en zodoende in elk Gewest hetzelfde zijn.<sup>541</sup>

Hierna richt ik mij ten behoeve van de leesbaarheid van dit hoofdstuk en vanwege de beschikbaarheid van bronnen op het Vlaamse Gewest. De Vlaamse lokale overheid bestaat uit drie organen: de gemeenteraad, de burgemeester en het college van burgemeester en schepenen.

De gemeenteraad is volgens art. 41 Gw België jo. art. 119 NGW de gemeentelijke wetgever. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor regelgeving van datgene dat van gemeentelijk belang is. Hij is bevoegd tot het vaststellen van een politiereglement, ook wel als politieverordening aangeduid.<sup>542</sup> De federale wetgever kan de gemeenteraad de bevoegdheid verlenen om in andere aangelegenheden een verordening op te stellen.<sup>543</sup>

De burgemeester wordt door de Vlaamse regering benoemd uit de gemeenteraadsleden. Hij blijft na de benoeming lid van de gemeenteraad. De burgemeester is ex art. 133 NGW belast met de uitvoering van politieverordeningen als ook van de politiewetten, -decreten, -reglementen en -besluiten.

Daarnaast bezit de burgemeester op grond van art. 134 NGW de bevoegdheid om zelfstandig politieverordeningen te maken in het geval van oproer, kwaadwillige samenscholing, ernstige stoornis van de openbare rust of andere onvoorziene gebeurtenissen. Er dient dan wel sprake te zijn van een situatie waarin het geringste uitstel gevaar of schade zou kunnen opleveren voor de inwoners.<sup>544</sup>

---

<sup>541</sup> Zie Glorie 2001, p. 78; Van Heddeghem 2010, p. 9-10.

<sup>542</sup> De gemeenteraad bepaalt zelf wat van gemeentelijk belang is. Wel geldt het vereiste dat de gemeentelijke regelgeving niet in strijd mag zijn met hogere regelgeving. Zie ook Denys 1962; Van Mensel 1996; Astaes 2001, p. 1-22. Vgl. De Hert 1997, p. 3.

<sup>543</sup> Art. 121 NGW bepaalt bijvoorbeeld dat gemeenteraden een verordening kunnen vaststellen ter aanvulling van de wet die de officiële reglementering van de prostitutie afschaft. Deze aanvulling moet tot doel hebben de openbare zedelijkheid en de openbare rust te verzekeren. In de verordening kunnen misdrijven bepaald worden en overtredingen daarvan worden met politiStraffen bestraft. Zie ook art. 42 § 3 Gemeentedecreet. Zie Mast & Dujardin 2006, p. 536.

<sup>544</sup> De burgemeester kan onder zijn verantwoordelijkheid zijn uitvoeringsbevoegdheid geheel of gedeeltelijk overdragen aan een van de schepenen, met uitzondering van de bevoegdheid in art. 134 NGW. Zie Van Garsse 2001; Vande Lanotte & Goedertier 2007, p. 1334-1338.



De schepenen worden door de gemeenteraad gekozen en zijn lid van de gemeenteraad. Het college van burgemeester en schepenen is bevoegd ten aanzien van aangelegenheden die bij wet of bij gemeenteraadbesluit uitdrukkelijk aan het college zijn toegekend. Het college van burgemeester en schepenen is belast met de uitvoering van goedgekeurde besluiten van de gemeenteraad, met uitzondering van de meeste politiereglementen.<sup>545</sup>

### 6.3 Woonoverlast en politiereglement

De gemeenteraad kan woonoverlast aanpakken met behulp van een politiereglement. Hij is op grond van zijn administratieve politiebevoegdheden bevoegd om een politiereglement op te stellen.

Er zijn twee soorten administratieve (ook wel bestuurlijke) politiebevoegdheden. De algemene administratieve politiebevoegdheid is neergelegd in art. 135 § 2 NGW. De gemeente (dat wil zeggen de gemeenteraad en de burgemeester) heeft de taak om ten behoeve van de inwoners te voorzien in een goede politie. Het begrip ‘goede politie’ slaat op de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen. De algemene administratieve politiebevoegdheid heeft tot doel om ‘wanorde te voorkomen door vooraf maatregelen te treffen’.<sup>546</sup>

De bijzondere administratieve politiebevoegdheden zijn neergelegd in afzonderlijke federale wetten, decreten of ordonnanties en hebben betrekking op bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening en stedenbouw, het leefmilieu en de economische reglementering. Indien een aangelegenheid valt onder een bijzondere politiebevoegdheid, kan niet meer worden opgetreden op grond van de algemene administratieve politiebevoegdheid. De reikwijdte van de algemene administratieve politiebevoegdheid wordt daarom kleiner naarmate meer bijzondere politiebevoegdheden worden geïntroduceerd.<sup>547</sup>

Tot op heden hebben de federale of gewestelijke wetgever de lokale overheid nagenoeg geen bijzondere administratieve politiebevoegdheden verleend die van toepassing zijn bij de aanpak van woonoverlast. Een uitzondering daarop is de bevoegdheid uit het Afvalstoffendecreet om een gemeentelijke administratieve sanctie op te leggen aan een overtreder van het Afvalstoffendecreet (zie paragraaf 6.5.3).

---

<sup>545</sup> Zie art. 64 § 1 Gemeentedecreet, art. 129, 130, 130bis NGW; Vande Lanotte & Goedertier 2007, p. 1330-1333.

<sup>546</sup> Leboutte 1984, p. 7; Van Garsse 2001, p. 143. Astaes e.a. 2001 (p. 256) over het begrip politie: ‘Het begrip politie kan worden omschreven als het geheel van voorschriften bestemd om de openbare orde, desgevallend met dwangmiddelen, in het land te behouden en, indien nodig, te herstellen’.

<sup>547</sup> Astaes e.a. 2001, p. 257.

De Vlaamse gewestelijke wetgever heeft in de Vlaamse Wooncode de lokale overheid bevoegdheden verleend om de interne veiligheid en gezondheid van een woning en een behoorlijke huisvesting te bevorderen. Deze bevoegdheden zijn echter niet primair gericht op de bestrijding van woonoverlast. Zij vallen daarom buiten het onderwerp van deze verhandeling.<sup>548</sup>

De in art. 102bis Wooncode vastgelegde bevoegdheden zijn wel bedoeld om woonoverlast aan te pakken, maar die zijn niet toebedeeld aan de gemeentelijke overheid. Door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaren (werkzaam bij de Inspectie Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed) zijn op grond van art. 102bis § 1 Wooncode bevoegd om administratieve maatregelen op te leggen aan de verhuurder en huurder van een sociale huurwoning indien het gebruik van installaties, toestellen of houden van dieren, overmatige hinder veroorzaken. Een administratieve maatregel kan uit een bevel of een feitelijk handelen bestaan. Bovendien is de ambtenaar volgen art. 102bis § 3 Wooncode bevoegd om een administratieve geldboete op te leggen als een huurder van een sociale huurwoning een verplichting, vastgelegd in art. 92 §3 Wooncode niet naleeft op voorwaarde dat de betrokkene naar behoren werd gehoord of naar behoren werd opgeroepen. Art. 92 § 3 9° Wooncode verplicht de huurder de sociale huurwoning op zodanige wijze te bewonen dat de leefbaarheid niet in het gedrang komt en dat geen overmatige hinder wordt veroorzaakt voor de burens en de naaste omgeving.

In 2013 constateert de Vlaamse Minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie dat de bevoegde ambtenaren terughoudend zijn bij het toepassen van hun bevoegdheden. Van 2010 tot 2012 is slechts tweemaal gebruik gemaakt van de bevoegdheid van art. 102bis § 1 Wooncode. In dezelfde periode leggen de bevoegde ambtenaren slechts één boete op wegens leefbaarheidsproblemen. De Vlaamse Minister stelt dat ‘om toch kordaat te kunnen optreden bij overlast, (...) een nauwe samenwerking tussen sociale huisvesting en GAS-ambtenaren een interessante piste’ is. Volgens de minister doet de sociale huisvestingsmaatschappij er goed aan ‘de problematiek van overlast in en rond sociale woningen’ bij de lokale overheid aan te kaarten.<sup>549</sup>

Nu de bijzondere administratieve politiebevoegdheden geen grote rol spelen bij de aanpak van woonoverlast beperk ik mij daarom in de komende paragrafen tot de algemene administratieve politiebevoegdheid.

---

<sup>548</sup> Zie Hubeau 1999; De Smedt 1999; Van Oevelen 2003; Herbots 2006. In geval van kamerbewoning is ook het Kamerdecreet van toepassing. In sommige gevallen kunnen meerdere procedures worden gevolgd. Zie Hubeau 1999, p. 121-124; Van Oevelen 2003, p. 141; Hubeau 2004.

<sup>549</sup> Zie Vlaams parlement 23 januari 2013, vraag & antwoord nr. 217. Zie ook Vlaams parlement 4 maart 2010, vraag & antwoord nr. 201; Vlaams parlement 5 oktober 2010, vraag & antwoord nr. 33; Vlaams parlement 29 maart 2011, vraag & antwoord nr. 341.

### 6.3.1 Toepassingsbereik algemene administratieve politiebevoegdheid

Lange tijd baseert de gemeente haar algemene administratieve politiebevoegdheid op revolutionaire decreten uit 1789 en 1790. Pas in 1989 codificeert de wetgever de regeling van de administratieve politiebevoegdheid in art. 135 § 2 NGW.

#### 6.3.1.1 *Materiële reikwijdte tot 1999*

In art. 135 § 2 NGW is de reikwijdte van de algemene administratieve politiebevoegdheid afgebakend. De bepaling specificceert welke onderwerpen ('zaken van politie') aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten zijn toevertrouwd.<sup>550</sup>

Tot 1999 bevat de lijst zes onderwerpen. Het eerste onderwerp heeft betrekking op een veilig en vlot verkeer op de openbare weg, de verlichting, de opruiming van hindernissen, het slopen of herstellen van bouwvallige gebouwen, het verbod om aan ramen of andere delen van gebouwen enig voorwerp te plaatsen dat door zijn val schade kan berokkenen en het verbod om wat dan ook te werpen dat voorbijgangers verwondingen of schade kan toebrengen of dat schadelijke uitwasemingen kan veroorzaken. Het tweede onderwerp is het tegengaan van inbreuken op de openbare rust. Het gaat dan onder meer om vechtpartijen en twisten met volksoploop op straat, nachtgerucht en nachtelijke samenscholingen die de rust van de inwoners verstoren. Het derde onderwerp is het handhaven van de orde op plaatsen waar veel mensen samenkomen, zoals jaarmarkten, markten, openbare gemakkelikheden, plechtigheden, vertoningen en spelen, in drankgelegenheden, kerken en andere openbare plaatsen. Het vierde onderwerp is het toezicht op de juiste toemeting bij het slijten van waren en de hygiëne van eetwaren die openbaar gesteld worden. Het vijfde onderwerp is het nemen van passende maatregelen om rampen en plagen zoals brand of epidemieën te voorkomen en het verstrekken van de nodige hulp om ze te doen ophouden. Het zesde onderwerp is het verhelpen van hinderlijke voorvallen waartoe rondzwervende kwaadaardige of woeste dieren aanleiding kunnen geven.

De Raad van State ziet erop toe dat elk gemeentelijk optreden gebaseerd op art. 135 § 2 NGW in het belang is van één van deze onderwerpen. Indien dat niet het geval is, dan overschrijdt de lokale overheid haar bevoegdheid. Bij de beoordeling of sprake is van bevoegdheidsoverschrijding hanteert de Raad van State het onderscheid tussen de materiële openbare orde en de morele openbare orde. De bevoegdheid van art. 135 § 2 NGW kan alleen worden toegepast om

---

<sup>550</sup> Zie Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1988-1989, nr. 669/1; Belgische Senaat 23 februari 1989, nr. 598/1; Lambrechts 1962, p. 572-574; Van Garsse 2001, p. 142; Astaes e.a. 2001, p. 257-258; Brabants 2010a, p. 206-207. Vgl. De Hert 1997.

verstoringen van de materiële openbare orde tegen te gaan, als gevolg van de door de Raad van State gehanteerde opvatting dat ‘in beginsel enkel verstoringen van de materiële openbare orde en niet de morele openbare orde tot de gemeentelijke bevoegdheid behoren’.<sup>551</sup>

De materiële openbare orde heeft betrekking op de openbare rust, de openbare veiligheid en de gezondheid. Voorbeelden van een verstoring van de materiële openbare orde zijn het veroorzaken van nachtlawaai, wild parkeren, vandalisme en het niet functioneren van een nooduitgang. De morele openbare orde heeft onder meer betrekking op de bescherming van de jeugd en het behoud van het landschapsschoon. Een film verbieden vanwege zijn immorele karakter, het tegengaan van drugsgebruik of het terugdringen van spijbelen zijn voorbeelden van de handhaving van de morele openbare orde. Bij een verstoring van de morele openbare orde is anders dan bij een verstoring van de materiële openbare orde geen sprake van een ‘zichtbare verstoring van de orde’ (een ‘veruitwendiging’), maar alleen een verstoring ‘van ideeën of gevoelens over goed en kwaad’.<sup>552</sup>

De gemeente is niet bevoegd de morele openbare orde te beschermen, behalve in het geval dat ‘de morele wanorde zichtbaar wordt met het gevaar te ontaarden in materiële onlusten’. De gemeente mag wel optreden ‘indien de morele wanorde materiële wanorde tot gevolg heeft’. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als een drugsgebruiker geluidsoverlast veroorzaakt. Het drugsgebruik is op zichzelf slechts een verstoring van de morele openbare orde, maar door de geluidsoverlast is er ook sprake van een verstoring van de materiële openbare orde.<sup>553</sup>

#### 6.3.1.2 *Materiële reikwijdte vanaf 1999*

In 1999 wordt door de inwerkingtreding van de ‘Wet tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties’ aan art. 135 § 2 NGW nog een extra onderwerp toegevoegd. Art. 135 § 2 onder 7 NGW bepaalt dat de gemeente bevoegd is tot ‘het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politie-verordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast’.

De regering wil de algemene administratieve politiebevoegdheid uitbreiden, omdat ‘niet altijd wordt aanvaard dat bepaalde vormen van overlast een impact hebben op de openbare orde’. In de rechtspraak van de Raad van State wordt het begrip openbare orde zodanig restrictief geïnterpreteerd dat gemeenten niet kunnen optreden wanneer slechts de morele openbare orde in het gedrang komt.

---

<sup>551</sup> Van Garsse 2001, p. 143; Van Speybroeck 1993, p. 598; Duchalet e.a. 2010. Vgl. Hache & Vande Lanotte 1991, p. 1-17.

<sup>552</sup> Brabants 2010a, p. 205. Zie ook Hache & Vande Lanotte 1991, p. 14-15; Steelandt 1996, p. 13; De Hert & Meerschaut 2007, p. 99; Duchatelet e.a. 2010, deel 1, hoofdstuk 1, p. 10.

<sup>553</sup> Zie De Hert & Meerschaut 2007.

Met behulp van het toevoegen van dit onderwerp beoogt de regering ‘deze rechtspraak van de Raad van State voor een gedeelte te ontwijken en de gemeenten wat meer armslag te geven voor het daadwerkelijk voeren van een lokale veiligheidspolitiek, waartoe zij, meer nog dan vroeger, zullen worden geroepen’. De regering stelt dat het begrip openbare overlast in ‘ieder geval ruimer is dan het begrip openbare orde’ en de gemeente ‘bijkomende mogelijkheden’ geeft om op te treden tegen overlast.<sup>554</sup>

Het niet strak omlijnen van het begrip openbare overlast is volgens de regering geen probleem, omdat het gebruik van ‘open bepalingen in het Belgische recht allerm minst uitzonderlijk’ is. Als voorbeeld van een open bepaling noemt de regering het begrip openbare orde. Dit begrip moet evenals openbare overlast op ‘een evolutieve wijze door de rechtspraak worden geïnterpreteerd’. Bij openbare overlast gaat het ‘om gevallen van hinder of schade die men ondervindt van bepaalde handelingen’. Voorbeelden zijn volgens de regering: geluidsoverlast, overlast rondom megadancings, een autoalarm dat zonder reden minutenlang de omgeving verstoort, hondenpoep, het gebruik van grasmachines of zaagmachines op zondag, het buitenzetten van vuilniszakken voor een bepaald uur, het voortdurend af- en aanrijden van voertuigen, urineren op publieke plaatsen en het achterlaten van etensresten.<sup>555</sup>

De Raad van State betoogt in zijn advies dat het verschil tussen openbare overlast en een verstoring van de openbare orde onduidelijk is, omdat de genoemde hinderlijkheden juist voorbeelden zijn van verstoringen van de openbare rust als bedoeld in art. 135 § 2 NGW. De Raad van State adviseert daarom het begrip openbare overlast niet op te nemen en het begrip openbare rust uit de Nieuwe Gemeentewet voor zover nodig te wijzigen. De regering houdt onder verwijzing naar de strenge rechtspraak van de Raad van State vast aan het opnemen van het begrip openbare overlast. De gegeven voorbeelden van openbare overlast vallen volgens de regering niet noodzakelijk ‘onder inbreuken op de openbare orde of enig ander misdrijf’.<sup>556</sup>

De Kamer van Volksvertegenwoordigers steunt de uitbreiding van het toepassingsbereik en verwerpt een amendement om de voorgestelde wijziging van art. 135 § 2 NGW uit het wetsvoorstel te halen. De indiener van het

---

<sup>554</sup> Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1998-1999, nr. 2031/1, p. 2-3 & 8; Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1998-1999, nr. 2031/4, p. 10.

<sup>555</sup> Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1998-1999, nr. 2031/1, p. 2-3 & 8; Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1998-1999, nr. 2031/4, p. 10. De regering spreekt ook van ‘publieke overlast’, zie Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1998-1999, nr. 2031/1, p. 9.

<sup>556</sup> Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1998-1999, nr. 2031/1, p. 19-20; Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1998-1999, nr. 2031/4, p. 32-33.

amendement betoogt tevergeefs dat het verschil tussen openbare overlast en de openbare orde niet duidelijk is.<sup>557</sup>

Na de inwerkingtreding van de wet geeft de minister van Binnenlandse Zaken in een ministeriële Omzendbrief aan burgemeesters te kennen wat het begrip openbare overlast betekent. Openbare overlast moet worden onderscheiden van ‘andere klassieke bestanddelen van het begrip openbare orde’. Openbare overlast heeft ‘betrekking op, voornamelijk individuele, materiële gedragingen die het harmonieuze verloop van de menselijke activiteiten kunnen verstoren en de levenskwaliteit van de inwoners van een gemeente, een wijk, een straat, kunnen beperken op een manier die de normale druk van het sociale leven overschrijdt’. Welbeschouwd is openbare overlast een lichte vorm van ‘verstoring van de openbare rust, veiligheid, gezondheid en zindelijkheid’.<sup>558</sup>

In de literatuur wordt betwijfeld of de uitbreiding van de algemene administratieve politiebevoegdheid noodzakelijk is. De genoemde voorbeelden van openbare overlast vielen al onder art. 135 § 2 NGW. Boes leidt wel ‘uit de hardnekkigheid waarmee de regering dit concept heeft verdedigd’ af dat de begrippen openbare orde en openbare overlast ‘zeer breed en zeer ruim moeten worden geïnterpreteerd’.<sup>559</sup>

De uitbreiding moet de gemeente meer mogelijkheden bieden om regulerend en handhavend op te treden tegen overlast. Volgens Ponsaers en Vander Beken ontsluit de uitbreiding van de bevoegdheid ‘een oneindige oceaan aan mogelijkheden (en macht)’ om overlast aan te pakken.<sup>560</sup> De Hert en Meerschaut zijn bevreesd dat door de uitbreiding de gemeente voortaan ook de morele openbare orde zal handhaven en verzetten zich tegen deze uitbreiding. De nationale wetgever moet bepalen wat moreel verwerpelijk is en niet de gemeenteraden of burgemeesters. De uitbreiding van de algemene administratieve politiebevoegdheid is een symptoom van de opkomst van een ‘strafstaat op lokaal vlak’ en een ‘veiligheidsstaat’.<sup>561</sup>

Door de uitgebreide algemene administratieve politiebevoegdheid ontstaat de kans op grotere rechtsongelijkheid dan voorheen. De Roy constateert dat door de uitbreiding van de administratieve politiebevoegdheid gemeenteraden meer

<sup>557</sup> Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1998-1999, nr. 2031/6, p. 2; Belgische Senaat 20 april 1999, nr. 1-1355/4; Handelingen Belgische Senaat 22 april 1999, p. 7680.

<sup>558</sup> Omzendbrief 30bis, p. 3. Een omzendbrief is een circulaire met instructies aan lagere overheidsorganen. De omzendbrieven hebben geen bindend karakter. Zie Mast e.a. 2009, p. 43-45.

<sup>559</sup> Boes 2000, p. 120. Zie ook Van Garsse 2001, p. 143.

<sup>560</sup> Ponsaers & Vander Beken 2008, p. 79. Zie ook Vander Beken 2003, p. 68.

<sup>561</sup> De Hert & Meerschaut 2007, p. 99-100. Zie ook Schuermans 1999, p. 14; De Hert 2005, p. 84-87; Boutmans 2005; Meerschaut e.a. 2008, p. 14; De Hert e.a. 2008; Cops, Put & Pleysier 2012, p. 560; Devroe 2013b, p. 56-57. Vgl. Veny, De Geyter & Vandendriessche 1999, p. 160; Veny & De Vos 2005, p. 46.

ruimte hebben om gedrag al dan niet te verbieden. Dit leidt ‘uiteraard tot een verhoogde kans op dispariteit tussen de verschillende steden en gemeenten’.<sup>562</sup> Toch vragen De Hert en anderen zich af of deze rechtsverscheidenheid een nieuw probleem is: ‘Zowel in Nederland als in België wordt al eeuwenlang aanvaard dat gemeenten zelf strafrechtelijke politiereglementen kunnen opstellen en dus omzeggens lokale strafwetboeken mogen toevoegen aan de bestaande nationale strafwetten. Kan in dezelfde lijn niet gepleit worden voor de Belgische keuze voor lokale bestuursrechtelijke politiereglementen?’<sup>563</sup>

De vrees in de literatuur voor een onbegrensde algemene administratieve politiebevoegdheid is tot op heden ongegrond gebleken. Ondanks de toevoeging van het begrip openbare overlast past de Raad van State zijn toetsingskader niet fundamenteel aan. Het blijft vereist dat het overheidsoptreden gericht is op het tegengaan van een verstoring van de materiële openbare orde.

In 2007 acht de Raad van State de gemeenteraad niet bevoegd om een verbod te stellen op de verkoop van alcoholische drank via automaten. Het verbod streeft (mede) de bescherming van de morele openbare orde na. De Raad van State is niet van mening dat ‘onder openbare overlast ook de bescherming van de morele openbare orde’ moet worden verstaan.<sup>564</sup>

In 2008 herhaalt de Raad van State dit standpunt. De uitoefening van de algemene administratieve politiebevoegdheid mag ‘enkel de handhaving van de materiële openbare orde op het oog’ hebben. Het toevoegen van het begrip openbare overlast aan art. 135 § 2 NGW ‘lijkt ter zake niets veranderd te hebben’. De Raad van State stelt vast dat de toevoeging beoogt de ‘gemeentelijke verantwoordelijkheid op het stuk van de materiële openbare orde te verruimen tot de problematiek van de openbare overlast’. Het is alleen niet gezegd dat ‘die overlast niet de verstoring van de materiële openbare orde hoeft te betreffen’.<sup>565</sup>

In 2010 bakent de Raad van State het toepassingsbereik van de algemene administratieve politiebevoegdheid verder af. Het begrip openbare overlast is slechts door de wetgever ingevoerd om ‘de lat qua verstoring van de openbare orde, die vereist is opdat de gemeentelijke algemene politiebevoegdheid rechtmatig in werking gesteld kan worden, te verlagen tot het niveau van

<sup>562</sup> De Roy 2005, p. 449. Soortgelijke kritiek wordt geuit door Veny, De Geyter & Vandendriessche 1999, p. 173; Devroe 2003, p. 28; Christiaensen 2004, p. 3; De Vos & Veny 2004, p. 797; Castelain 2005; Devroe 2013b, p. 56-57.

<sup>563</sup> De Hert e.a. 2008, p. 1-2. Zie ook Veny, De Geyter & Vandendriessche 1999, p. 173; Vandenhove 2003, p. 57; De Hert 2005, p. 73-78; Allewaert 2010, p. 78-79.

<sup>564</sup> Raad van State 11 januari 2007, nr. 166.573, *Rechtskundig Weekblad* 2008, nr. 23 m. nt. P. de Hert & K. Meerschaut.

<sup>565</sup> Raad van State 20 maart 2008, nr. 181.416, *Rechtskundig Weekblad* 2009, nr. 30 m. nt. P. de Hert & K. Meerschaut. Vgl. Raad van State 25 mei 2000, nr. 87.600 (r.o. 4.1.4.1).



overlast'. Het toepassingsbereik is alleen aangepast op het gebied van 'de vereiste ernst' van de te reguleren gedragingen en 'niet hun aard'. Vereist blijft dat een overtreding de materiële openbare orde raakt of dreigt te raken, alleen 'hun impact of hinder' hoeft minder zwaarwegend te zijn dan voorheen het geval was.<sup>566</sup>

Het bereik van de algemene administratieve politiebevoegdheid is niet sterk uitgebreid, omdat de Raad van State voor toepassing van de bevoegdheid een verstoring van de materiële openbare orde vereist. Het enige verschil tussen verstoring van de materiële openbare orde en openbare overlast is de intensiteit. Openbare overlast houdt een verstoring van de materiële openbare orde in, die leidt tot een 'ongewone materiële situatie'. Het 'niveau van ernst' van de verstoring ligt minder hoog dan voorheen.<sup>567</sup>

De wetgever heeft vooralsnog niet gereageerd op het standpunt van de Raad van State door bijvoorbeeld een wetswijziging aan te kondigen waarin het toepassingsbereik van de algemene administratieve politiebevoegdheid daadwerkelijk wordt uitgebreid.<sup>568</sup>

#### 6.3.1.3 *Ruimtelijke reikwijdte*

De algemene administratieve politiebevoegdheid kan worden gebruikt om overlastgevend gedrag in de woning tegen te gaan. Een optreden op het private terrein van de burger is mogelijk op basis van de algemene administratieve politiebevoegdheid. Volgens de Raad van State is de gemeente bevoegd 'om in het belang van de openbare veiligheid en gezondheid de uitoefening van het eigendomsrecht der particulieren' te reglementeren. Art. 135 § 2 NGW is niet beperkt 'tot een bepaalde strook langsheen de openbare weg', maar strekt 'tot al de plaatsen waar voorzorgen dienen genomen te worden om aan de vereiste van een goede politie te voldoen'.<sup>569</sup> De algemene administratieve politiebevoegdheid heeft betrekking op 'alle oorzaken die hun oorsprong vinden in

---

<sup>566</sup> Raad van State 18 maart 2010, nr. 202.037, *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 2010, nr. 8, p. 498-501. Zie ook Brabants 2010a, p. 208.

<sup>567</sup> Raad van State 20 maart 2008, nr. 181.416, *Rechtskundig Weekblad* 2009, nr. 30 m. nt. P. de Hert & K. Meerschaut, p. 1267.

<sup>568</sup> De wetgever introduceert wel meer bijzondere administratieve politiebevoegdheden. Daarmee breidt de wetgever de bevoegdheden van de gemeente uit en omzeilt tegelijkertijd het toetsingskader van de Raad van State. Zie Nowak 2009, p. 249. Van Heddeghem en De Schepper van de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten bevestigen deze stelling tijdens een interview op 16 mei 2011. De bijzondere bestuurlijke politiebevoegdheden richten zich niet op woonoverlast. Zie ook Belgische Senaat 10 november 2010, nr. 5-455/1.

<sup>569</sup> Raad van State 1948-1949, p. 144-145, geciteerd in Leboutte 1984, p. 17. Zie ook Hache & Vande Lanotte 1991, p. 2.



private eigendommen en die door hun ongezonde of gevaarlijke actie de openbare orde, veiligheid en gezondheid in gevaar kunnen brengen'.<sup>570</sup>

De Raad van State concludeert in 1998 dat overlast tot een verstoring van de materiële openbare orde kan leiden. De gemeente is op grond van de administratieve politiebevoegdheid bevoegd om de overlast aan te pakken. De omstandigheid dat slechts één gezin het slachtoffer is van geluidsoverlast brengt volgens de Raad van State niet met zich mee dat er geen sprake kan zijn van een verstoring van de openbare orde. De gemeenteraad of de burgemeester moet wel kunnen aantonen dat de overlast de 'hinder van het nabuurschap overstijgt'.<sup>571</sup> Er moet dus sprake zijn van 'last op het niveau van de gemeenschap'.<sup>572</sup>

In 1998 lijkt niet-ernstige woonoverlast daarom buiten het bereik te vallen van de algemene administratieve politiebevoegdheid van de gemeenten. Het is onduidelijk of de uitbreiding van het materiële toepassingsbereik van de algemene administratieve politiebevoegdheid daaraan iets veranderd heeft. Een verandering ligt wel voor de hand, omdat de Raad van State in 2010 bepaalt dat door de uitbreiding overheidsoptreden mogelijk is bij een minder ernstige materiële verstoring van de openbare orde dan voorheen.

### 6.3.2 Algemene verboden in politiereglement

De gemeenteraad is op grond van art. 135 § 2 NGW bevoegd om in het politiereglement verboden op te nemen die woonoverlast tegengaan. Er zijn meerdere voorbeelden van dit soort algemene verboden in politiereglementen te vinden.

Zo is in het politiereglement van Leuven het verbod opgenomen 'om gerucht of rumoer te maken waardoor de rust van de inwoners kan verstoord worden, door het nodeloos veroorzaken van storend lawaai door zingen, roepen, tieren op de openbare weg of in private gedeelten van een woning, tussen 22.00 uur en 06.00 uur'.<sup>573</sup> Eveneens is het in Leuven verboden om 'vanuit openstaande vensters, deuren of vanaf balkons water of andere vloeistoffen te gieten, waardoor voorbijgangers worden nat gemaakt of worden bevuild'.<sup>574</sup> Het politiereglement verbiedt voorts 'elk gerucht of rumoer bij dag of nacht, dat

<sup>570</sup> Zie Hof van Cassatie 6 februari 1950, *Arresten van het Hof van Cassatie* 1950, 367; Raad van State 31 januari 1992, nr. 38.624, *Tijdschrift voor Gemeenterecht* 1992, nr. 3-4, p. 218; Lambrechts 1962, p. 579 & 583; Hache & Vande Lanotte 1991, p. 43; Steelandt 1996, p. 3-4; Vandendriessche 2001, p. 175; Astaes e.a. 2001, p. 281-282. Zie ook Raad van State 22 februari 1993, nr. 42.050, *Tijdschrift voor Gemeenterecht* 1994, nr. 5, p. 239-240; Duchatelet e.a. deel 1, hoofdstuk 1, p. 2-3.

<sup>571</sup> Raad van State 3 maart 1998, nr. 72.141, r.o. 3.4.1-3.4.2.

<sup>572</sup> Vandendriessche 2001, p. 170 & 180.

<sup>573</sup> Art. 2 onder rubriek 1.3 van het Politiereglement Leuven februari 2011.

<sup>574</sup> Art. 6 onder rubriek 1.3 van het Politiereglement Leuven februari 2011.

zonder noodzaak wordt veroorzaakt of dat te wijten is aan een gebrek van vooruitzicht of voorzorg en van aard is om de rust van de inwoners te storen'.<sup>575</sup>

Het politiereglement schrijft ook voor dat 'geluidsemissies in privé-tuinen (...) niet hinderend zijn voor de burens'.<sup>576</sup> Geluidhinder veroorzaakt door dieren wordt ook door de gemeenteraad verboden: 'De houders van dieren, waarvan het voortgebrachte geluid aanleiding kan geven tot gerechtvaardigde klachten vanwege de burens, zijn strafbaar op voorwaarde dat het door de dieren voortgebrachte geluid te wijten is aan een persoonlijk, hetzij vrijwillige, hetzij een bij gebrek aan vooruitzicht of voorzorg uitmakende daad van de houder van het dier'.<sup>577</sup>

In het politiereglement Lier is een ander voorbeeld van een algemeen verbod te vinden. De gemeenteraad heeft in het politiereglement een bepaling opgenomen op grond waarvan het verboden is om meer dan vijf katten of honden in een gesloten bebouwing of appartementsgebouw te houden.<sup>578</sup>

### **6.3.3 Politiereglement en recht op privéleven**

De toepassing van de administratieve politiebevoegdheid mag niet in strijd zijn met het recht op privéleven, neergelegd in art. 22 Gw België en art. 8 EVRM. Voor een legitieme beperking van het recht op privéleven van art. 22 Gw België is het noodzakelijk dat de inmenging de voorgeschreven wettelijke grondslag heeft. Art. 135 § 2 NGW fungeert bij de bestrijding van woonoverlast als de vereiste grondslag.<sup>579</sup>

Het is daarom begrijpelijk dat de vraag of een politiereglement dan wel een politimaatregel het recht van art. 22 Gw België mag beperken niet aan de orde komt in de rechtspraak. De Raad van State heeft bepaald dat een politiereglement dat gebaseerd is op art. 135 § 2 NGW het recht op vrijheid van vereniging en vergadering (art. 26 en 27 Gw België) legitiem mag beperken. Dit grondrecht is volgens de Raad van State niet absoluut en kan aan beperkingen onderworpen worden, 'onder meer op grond van het art. 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet dat aan de gemeenten opdraagt ten behoeve van de inwoners in een goede politie te voorzien over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen'. De beperkingen moeten volgens de Raad van State wel 'zijn aangepast aan de concrete ordehandavingsbehoeften, wat inhoudt dat ze een redelijk verband van evenredigheid ermee vertonen'.<sup>580</sup>

---

<sup>575</sup> Art. 1 onder rubriek 2.3 van het Politiereglement Leuven februari 2011.

<sup>576</sup> Art. 8 onder rubriek 2.3 van het Politiereglement Leuven februari 2011.

<sup>577</sup> Art. 11 onder rubriek 2.3 van het Politiereglement Leuven februari 2011.

<sup>578</sup> Art. 185 Politiereglement Stad Lier maart 2010.

<sup>579</sup> Vgl. Hache & Vande Lanotte 1991, p. 38-39.

<sup>580</sup> Zie Raad van State 2 december 2010, nr. 209.414, r.o. 16-17. Zie ook Astaes 2001, p. 324-328.

Het ligt daarom voor de hand om te veronderstellen dat een politiereglement en een politiemaatregel, die hun grondslag vinden in art. 135 § 2 NGW en het recht op privéleven beperken, niet ongrondwettig zijn, mits voldaan wordt aan het proportionaliteitsbeginsel.<sup>581</sup>

De toepassing van de algemene administratieve politiebevoegdheid bij de aanpak van woonoverlast is aan te merken als inmenging in het recht van art. 8 EVRM. Er wordt voldaan aan de voorwaarde van art. 8 lid 2 EVRM dat inmenging een wettelijke basis moet hebben. De politiereglementen vormen de wettelijke grondslag voor inmenging. Aan de voorwaarde dat inmenging in het belang moet zijn van één van de in het tweede lid van art. 8 EVRM genoemde doelcriteria wordt eveneens voldaan. De toepassing van de algemene politiebevoegdheid is gericht op het tegengaan van overlast en andere ordeverstoringen. Bovendien zijn de beperkingen in het belang van de bescherming van rechten en vrijheden van anderen.

De toepassing van de algemene administratieve politiebevoegdheid moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Per geval moet worden gekeken of het overheidsoptreden geschikt is om de woonoverlast aan te pakken en of voldaan is aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Het is daarom twijfelachtig of het verbod uit het politiereglement van de gemeente Lier om meer dan vijf katten of honden in een gesloten bebouwing of appartementsgebouw te houden aan deze voorwaarde voldoet.

De Raad van State beoordeelt of de toepassing van de algemene administratieve politiebevoegdheid voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Politiereglementen en -maatregelen worden getoetst aan het proportionaliteitsbeginsel. De Raad van State onderzoekt of de toepassing van de administratieve politiebevoegdheid nuttig is om het beoogde doel te bereiken, of de toepassing noodzakelijk is om het doel te bereiken en of sprake is van redelijke proportionaliteit tussen doel en middel van het ingrijpen in het privé-domein.<sup>582</sup>

---

<sup>581</sup> Vgl. Goossens & Pleyzier (2005, p. 72) die over een gemeentelijk straatverbod stellen: 'Ook wanneer we het straatverbod zouden kwalificeren als een inbreuk op het recht op privacy, rijzen vragen bij de (grond)wettelijkheid van de Antwerpse regeling. De Belgische Grondwet – die daarmee strengere eisen poneert dan artikel 8 EVRM – stelt in haar artikel 22, lid 1 namelijk een formele wet voorop, opdat een dergelijke inbreuk regelmatig en rechtmatig zou zijn. Een gemeentereglement valt niet gelijk te stellen met een formele wet en zoals aangegeven verleent de formele wet die de nieuwe gemeentewet is, niet de bevoegdheid aan de gemeenteraad om straatverboden als administratieve sanctie te bepalen'.

<sup>582</sup> Zie Hache & Vande Lanotte 1991, p. 43 & 47; Astaes 2001, p. 288-294.

## 6.4 Woonoverlast en politiemaatregel

De burgemeester is bevoegd om ter bestrijding van woonoverlast een politie-maatregel te treffen. Hij is daartoe bevoegd op grond van art. 133 NGW. Deze bepaling stelt dat de burgemeester belast is met de uitvoering van de politie-verordeningen als ook de politiewetten, -decreten, -reglementen en -besluiten. Verder heeft de burgemeester een zelfstandige algemene administratieve politie-bevoegdheid. Hij kan op grond van art. 133 en 135 § 2 NGW zelfstandig een politiemaatregel treffen, indien een specifieke norm in een politiereglement ontbreekt.<sup>583</sup>

Een politiemaatregel richt zich op één welbepaald persoon, één welbepaalde groep van personen of één welbepaald geval en is niet bestraffend van aard. De politiemaatregel heeft een ‘essentieel preventief karakter’ en is ‘gericht op de toekomst’. Bij het treffen van een politiemaatregel kan de burgemeester een bevel geven, een verbod opleggen of een vergunning of vrijstelling verlenen. Ook kan hij ambtshalve maatregelen treffen. In dat geval gaan bijvoorbeeld ambtenaren over tot de materiële uitvoering van een politieverordening. De niet-naleving van een politiemaatregel kan door de gemeenteraad strafbaar worden gesteld in een politiereglement.<sup>584</sup>

Politiemaatregelen kunnen een rol spelen bij de bestrijding van woonoverlast. De burgemeester kan bijvoorbeeld een luidruchtige bewoner een bevel geven om gedurende een vastgesteld aantal uren geen muziek te maken die geluids-overlast veroorzaakt. De niet-naleving van deze politiemaatregel kan de gemeenteraad in een politiereglement strafbaar stellen, waardoor (admini-stratieve) bestraffing van overtreders mogelijk is.

Een politiemaatregel met een dergelijk overlastverbod komt in de praktijk niet veel voor. Belgische burgemeesters zijn in de regel terughoudend met de inzet van hun bevoegdheden ten aanzien van (woon)overlast.<sup>585</sup>

Wel treden zij met behulp van politiematregelen op tegen ongezonde en bouwvallige woningen die een gevaar vormen voor de openbare veiligheid en de openbare gezondheid. De openbare veiligheid wordt bedreigd, indien ‘een gebouw door bouwvalligheid een gevaar vormt voor de openbare weg en/of voor in- of omwonenden’. Een woning is een gevaar voor de openbare gezondheid, indien er een ernstig gevaar bestaat voor het ‘optreden van

---

<sup>583</sup> Zie Leboutte 1984, p. 47-48 & 53-55; Hache & Vande Lanotte 1991, p. 110-112; Steelandt 1996, p. 16-17; Vandendriessche 2001, p. 183; Brabants 2010b, p. 141-142.

<sup>584</sup> Zie Goossens & Pleysier 2005, p. 71; Nowak 2009, p. 248; Brabants 2010b, p. 141.

<sup>585</sup> Vgl. Lenaerts 2003, p. 77. Zie ook ‘Vlaamse voetbalhooligans krijgen huisarrest en gemeentelijke administratieve boete’ op <<http://www.openbareorderecht.nl>>, laatst geraadpleegd 1 augustus 2013.

besmettelijke ziekten die een bedreiging vormen voor de gezondheid van de bewoners en voor de openbare gezondheid in het algemeen'.<sup>586</sup>

De burgemeester is bevoegd om een woning gedeeltelijk of geheel onbewoonbaar te verklaren voor tijdelijke of definitieve duur. Ook kan hij een woning geheel of gedeeltelijk doen slopen, herstel- of saneringsmaatregelen doen uitvoeren of de woning laten ontruimen en een verbod tot verhuring en bewoning geven. Hij moet het evenredigheidsbeginsel respecteren.<sup>587</sup>

In de rechtspraak is het onomstreden dat de burgemeester bevoegd is om een politiemaatregel te treffen ten aanzien van een woning, als de openbare veiligheid of openbare gezondheid in het gedrang komt. In 2010 verklaart de burgemeester van Oostende tien kamerwoningen onbewoonbaar. De Raad van State overweegt dat de burgemeester daartoe bevoegd is 'wanneer hij vaststelt dat een privégebouw dat niet de vereiste waarborgen biedt inzake het voorkomen van branden de openbare veiligheid bedreigt'. De bevoegdheid beperkt zich niet tot de 'externe openbare veiligheid, in de zin van op de openbare weg'. De administratieve politiebevoegdheid is van toepassing 'overal waar de openbare veiligheid en gezondheid in gevaar kan komen, ook voor de bewoners van een gedeelte van een gebouw'.<sup>588</sup>

Het is ook mogelijk dat de burgemeester ten aanzien van een woning een politiemaatregel treft, indien sprake is van openbare overlast in de zin van woonoverlast. De Raad van State acht het in 2008 in beginsel mogelijk om een politiemaatregel te treffen bij het tegengaan van woonoverlast. De burgemeester van Merchtem verklaart een woning ongeschikt en onbewoonbaar, omdat uit onderzoek blijkt dat de woning zo vervuild is dat sprake is van 'ernstige burenhinder'. Hij verbiedt de bewoner om het appartement te bewonen. De burgemeester baseert dit besluit op art. 135 § 2 NGW en zijn taak om alle vormen van openbare overlast tegen te gaan. De Raad van State schorst het besluit vanwege een motiveringsgebrek. Het is in dit concrete geval niet

---

<sup>586</sup> Van Oevelen 2003, p. 1401 & 1417. Zie ook Ysabie, Van Poppel & Vranken 2004, p. 46 e.v.; Buijs 2010. Zie over de verhouding van deze bevoegdheid met de bevoegdheden uit de Wooncode Hubeau 1999; De Smedt 1999; Van Oevelen 2003; Herbots 2006. In geval van kamerbewoning is ook het Kamerdecreet van toepassing. In sommige gevallen kunnen meerdere procedures worden gevolgd. Zie Hubeau 1999, p. 121-124; Van Oevelen 2003, p. 141; Hubeau 2004. Soms baseert een burgemeester zich op 'een mix aan wettelijke grondslagen', hetgeen de duidelijkheid voor de burger niet ten goede komt. Zie hieromtrent bijvoorbeeld Raad van State 23 september 2010, nr. 207.515, r.o. 16-17.

<sup>587</sup> Zie Van Heuven & Van Volsem 1992; Oevelen 2003, p. 1417 voor de huurrechtelijke gevolgen van de onbewoonbaarverklaring: de huurovereenkomst is van rechtswege ontbonden op grond van art. 1722 Burgerlijk Wetboek.

<sup>588</sup> Raad van State 23 september 2010, nr. 207.515, r.o. 19. Zie ook Bouckaert & Gernaey 2008, p. 87. Zie ook Raad van State 1 juli 2010, nr. 206.327; Raad van State 18 maart 2010, nr. 202.030; Raad van State 22 maart 2001, nr. 94.213.

duidelijk ‘waarom tot een zo verregaande en ingrijpende maatregel als de stopzetting van bewoning is beslist’.<sup>589</sup>

In de praktijk zijn burgemeesters terughoudend met het treffen van een politiemaatregel vanwege de ingrijpende gevolgen. Ook het federale parlement is terughoudend bij het mogelijk maken van ‘sluiten’ van woningen. In 1997 stelt parlements lid (en toenmalig Brussels burgemeester) De Donnée dat rondom gebouwen de openbare orde ernstig verstoord wordt. De burgemeester moet volgens hem een aanvullende politiebevoegdheid krijgen om de ‘veiligheid en de rust in de straten en op openbare plaatsen beter te doen naleven’ conform artikel 135 § 2 NGW. De voorgestelde bevoegdheid is gemodelleerd naar het voorbeeld van art. 174a van de Nederlandse Gemeentewet. Dit voorstel wordt in 1999 tegelijkertijd met de ‘Wet op de gemeentelijke administratieve sancties’ behandeld. Andere parlementsleden vrezen dat de introductie van de door De Donnée voorgestelde bepaling mogelijk wordt dat de burgemeester tot woninguitzetting overgaat. De Donnée beperkt vervolgens de bevoegdheid tot voor het publiek toegankelijke inrichtingen. De bevoegdheid is uiteindelijk in 1999 vastgelegd in art. 134<sup>quater</sup> NGW.<sup>590</sup>

Een politiemaatregel is te kenmerken als inmenging in het recht op privéleven van de overlastveroorzaker, indien de politiemaatregel gevolgen heeft voor de bewoning van een woning.

Er zal geen sprake zijn van strijdigheid met art. 22 Gw België, omdat art. 133 NGW en art. 135 § 2 NGW voorzien in de vereiste grondslag van een federale wet. Van strijdigheid met art. 8 lid 2 EVRM hoeft evenmin sprake te zijn: de vereiste wettelijke grondslag is aanwezig en de politiemaatregel zal in de regel in het belang zijn van de voorgeschreven doelen. Er kan spanning bestaan met het voorzienbaarheidsvereiste, indien de burgemeester op basis van art. 135 § 2 NGW jo. art. 133 NGW zelfstandig een politiemaatregel treft. De

---

<sup>589</sup> Raad van State 31 januari 2008, nr. 179.171.

<sup>590</sup> De door De Donnée in 1997 voorgestelde bepaling luidt: ‘Indien de openbare orde rond een woning, een al dan niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf verstoord wordt, kan de burgemeester besluiten de woning, het lokaal of het erf voor de duur die hij bepaalt, te sluiten’. Het uiteindelijk aangenomen artikel 6 van de Wet op de gemeentelijke administratieve sancties van 13 mei 1999 voegt artikel 134<sup>quater</sup> toe aan de Nieuwe Gemeentewet. Laatstgenoemde bepaling luidt als volgt: ‘Indien de openbare orde rond een voor het publiek toegankelijke inrichting wordt verstoord door gedragingen in die inrichting, kan de burgemeester besluiten deze te sluiten, voor de duur die hij bepaalt’. Zie Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1997-1998, nr. 1277/1; Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1998-1999, nr. 2031/4, p. 11; Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1998-1999, nr. 2031/3, p. 5-6. Het gewijzigde amendement wordt met eenparigheid door de commissie aangenomen. Zie Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1998-1999, nr. 2031/4, p. 19. Zie ook Boes 2000, p. 139-144; Van Garssen 2001, p. 145-146; Brabants 2010c.

politiemaatregel wordt dan getroffen zonder dat een politiereglement wordt overtreden. Door vooraf een waarschuwing te geven, kan in dat geval wel worden voldaan aan de eis van *foreseeability*, omdat de overlastveroorzaker zijn gedrag kan afstemmen.

De politimaatregel dient noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Per geval moet worden beoordeeld of de politimaatregel een geschikt middel is om de woonoverlast aan te pakken en of hij voldoet aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Een relatief lichte politimaatregel (een tijdelijk overlastverbod) kan eerder worden getroffen dan een meer ingrijpende politimaatregel (zoals een verbod op bewoning of een sloopgebod).

## 6.5 Woonoverlast en gemeentelijke administratieve sancties

De lokale overheid is sinds 1999 bevoegd om woonoverlast te bestrijden met een gemeentelijke administratieve sanctie (GAS). De sancties zijn limitatief opgesomd in de Nieuwe Gemeentewet: de geldboete, de schorsing of intrekking van een toelating of vergunning en de sluiting van een instelling. Bij de aanpak van woonoverlast wordt de geldboete gebruikt. Het overlastgevend gedrag moet dan wel gepaard gaan met een overtreding van een politiereglement, het Strafwetboek of het Afvaldecreet.<sup>591</sup>

Met de Wet tot invoering van de Gemeentelijke Administratieve Sancties beoogt de regering de parketmagistratuur en de strafrechtbanken te ontlasten. Zij wil 'een daadwerkelijk gemeentelijk handhavingsrecht mogelijk maken'. Op overtreding van politiereglementen volgt vaak geen strafrechtelijke vervolging door de procureur des Konings. Het gebrek aan strafrechtelijke vervolging is volgens de regering onwenselijk, omdat politiereglementen het 'doel hebben de gemeenten toe te laten de openbare orde "sensu lato" te handhaven op het lokale vlak en dus alle vormen van overlast aan te pakken'. De overlast betreft weliswaar 'minder ernstige zaken wanneer men ze plaatst binnen het gehele

---

<sup>591</sup> Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1998-1999, nr. 2031/1, p. 3-7. Volgens Boes (2000, p. 118) kan 'in beginsel elk gemeentelijk reglement onder het stelsel van de administratieve sancties gebracht' worden. De administratieve sancties zijn bestraffend van aard en moeten daarom aan de voorwaarden van art. 6 EVRM voldoen. Zie Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1998-1999, nr. 2031/1, p. 14-15; Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1998-1999, nr. 2031/4, p. 12-25. Vgl. Veny, De Geyter & Vandendriessche 1999, p. 169; De Geyter 2001; Vander Beken 2003. De lokale overheid zet de gemeentelijke administratieve sancties steeds vaker in. In 2011 is het aantal Vlaamse gemeenten dat overtredingen bestrijdt met gemeentelijke administratieve sancties opgelopen tot bijna tachtig procent. Zie 'GAS en handhaving' op <<http://www.vvsg.be>>, laatst geraadpleegd 1 augustus 2013; Cammaert 2006; Ponsaers & Vander Beken 2008.



kader van strafrechtelijke handhaving’, maar uit een enquête onder de bevolking blijkt dat overlast ‘als enorm storend’ wordt ervaren.<sup>592</sup>

In de literatuur wordt betwijfeld of gemeentelijke administratieve sancties noodzakelijk zijn. De gebrekkige handhaving van de politiereglementen zou niet te wijten zijn aan de te hoge werklust van de parketten en gerechten, maar aan de politie-aandacht voor de handhaving van de politiereglementen. De politie ‘verbaliseerde overtredingen op politiereglementen nauwelijks of niet meer’. De gebrekkige handhaving van politiereglementen is volgens Van Heddeghem een ‘gedeelde verantwoordelijkheid van de verschillende actoren (gemeenten, politie, parketten)’.<sup>593</sup>

### **6.5.1 Handhaving politiereglement met gemeentelijke administratieve sanctie**

Een overtreding van een politiereglement kan sinds de inwerkingtreding van de Wet tot invoering van de Gemeentelijke Administratieve Sancties op twee manieren worden afgedaan. Ten eerste kan de gemeenteraad op grond van art. 119bis NGW straffen (niet hoger dan politiestrafen) stellen op overtreding van een politiereglement.<sup>594</sup> De strafrechtelijke vervolging van een overtreder is in handen van het parket en de politierechtbank. Ten tweede kan de lokale overheid een overtreding zelfstandig afdoen met een gemeentelijke administratieve sanctie. Deze sanctie is bestraffend van aard.

#### *6.5.1.1 Uitbreiding toepassingsbereik na 1999*

Aanvankelijk blijken de gemeenten de gemeentelijke administratieve sancties niet in te zetten. De wet wordt ‘een dode letter’, een ‘lege doos’ en ‘een slag in het water’ genoemd.<sup>595</sup>

De geringe inzet wordt veroorzaakt door het ‘verbod op samenloop’ (of ‘cumulatieverbod’) van art. 119 NGW. Dit verbod maakt het voor de gemeenteraad onmogelijk om in een politiereglement een feit te verbieden, indien dat feit in hogere regelgeving al verboden is. In een politiereglement kunnen weinig overlastgevend gedragingen verboden worden, omdat hogere regelingen (zoals het Strafwetboek) deze gedragingen al verbieden. Bestrafing

---

<sup>592</sup> Zie Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1998-1999, nr. 2031/1, p. 1.

<sup>593</sup> Van Heddeghem 2006, p. 31.

<sup>594</sup> Politiestrafen zijn de straffen die volgen op overtredingen (de lichtste categorie misdrijven): één tot zeven dagen gevangenisstraf of een geldboete van maximaal 250 euro. Zie art. 1 van het Strafwetboek. Zie ook Van Heddeghem 2010, p. 15.

<sup>595</sup> De Hert & Meerschaut 2007, p. 96; Van Heddeghem 2006, p. 35; Van Heddeghem 2010, p. 19; Christiaensen 2004, p. 1.



met gemeentelijke administratieve sancties is daarom slechts in een gering aantal gevallen mogelijk.<sup>596</sup>

In 2004 besluit de wetgever dit probleem op te lossen door Titel X van Boek II van het Strafwetboek en de Besluitwet van 29 december 1945 te schrappen.<sup>597</sup> De gemeenteraad kan besluiten om de voorheen door die wetten verboden gedragingen in een politiereglement te verbieden. De gemeenteraad moet ook besluiten of overtreding van deze nieuwe verboden in de politiereglementen bestraft wordt met een gemeentelijke administratieve sanctie of een politiestraf. Indien de gemeenteraad niets onderneemt, is de voorheen bij wet verboden gedraging niet langer een strafbaar feit.<sup>598</sup>

In 2005 beoogt de wetgever met een Reparatiewet een ‘aantal lacunes en onvolkomenheden’ weg te nemen. Er doen zich problemen voor bij toepassing van het systeem op jongeren. Door het schrappen van Titel X van Boek II van het Strafwetboek blijven minderjarigen onder de zestien jaar volkomen straffeloos, indien zij voertuigen bekrassen of ramen en deuren beschadigen. De jongeren kunnen niet met een gemeentelijke administratieve sanctie worden bestraft of strafrechtelijk worden vervolgd. De wetgever besluit om enkele verboden uit

<sup>596</sup> Zie Astaes 2001, p. 285-288; Christiaensen 2004, p. 3; Schuermans 2005a, p. 35-36 & 53; Raad van State 30 april 2002, nr. 106.211; Raad van State 28 april 2005, nr. 143.824.

<sup>597</sup> Titel X van Boek II van het Strafwetboek bestond uit meerdere bepalingen. De overtredingen van de eerste klasse omvatten onder meer de strafbaarstelling van belemmering van de openbare weg door materialen achter te laten, sluikstorten, het achterlaten van wapens, het afschieten van vuurwapens of het afsteken van vuurwerk (zie de oude art. 551 t/m 554 Sw). De overtredingen van de tweede klasse bestonden onder andere uit het rond laten zwerven van kwaadaardige of woeste dieren, snelheidsovertredingen, het zonder toestemming betreden van andermans grond, het werpen van stenen of voorwerpen tegen voertuigen, huizen of tuinen (zie de oude art. 556 t/m 558 Sw). Voorbeelden van overtredingen van de derde klasse zijn het doden van andermans dier door de snelheid of slechte besturing van een wagen of door het gebruik van een wapen, het kwaadwillig afscheuren van aanplakbiljetten of het veroorzaken van nachtgerucht of -rumoer (zie de oude art. 559 t/m 562 Sw, met uitzondering van art. 559 lid 1 en 561 lid 1 Sw. Deze bepalingen zijn later weer toegevoegd door de Reparatiewet van 2007). De overtredingen van de vierde klasse bestaan onder meer uit het sluiten van illegale weddenschappen (zie de oude art. 563 t/m 564 Sw, met uitzondering van het tweede en derde lid van art. 563 Sw. Deze zijn later weer toegevoegd door de Reparatiewet 2007). Ook het verbod tot het aanbrengen van afschriften op de openbare weg, zoals vastgelegd in de Besluitwet van 29 november 1945, *B.S.* 1946 werd geschrapt.

<sup>598</sup> De wijzigingen vonden plaats door de inwerkingtreding van twee wetten: de Wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende jeugdbescherming en de nieuwe gemeentewet, *B.S.* 26 juni 2004 (tweede uitgave); Wet van 17 juni 2004 tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, *B.S.* 23 juli 2004 (eerste uitgave). Zie De Vos & Veny 2004; De Vos & Veny 2005, p. 481-482; Geudens 2004. Zie Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2002-2003, nr. 2366/001, p. 5-6.

Titel X van Boek II van het Strafwetboek opnieuw in te voeren en zo strafrechtelijke afhandeling weer mogelijk te maken.<sup>599</sup>

#### 6.5.1.2 *Procedure opleggen gemeentelijke administratieve geldboete*

De procedure met betrekking tot het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie wegens de overtreding van een politiereglement vangt aan met de vaststelling van een overtreding van het politiereglement.

Een politieambtenaar of een hulpagent van de politie kan volgens art. 119bis § 6 NGW een overtreding vaststellen en een proces-verbaal opstellen. Een gemeenteambtenaar of een ambtenaar van openbare vervoersmaatschappijen is daartoe ook bevoegd. Door de gemeenteraad aangestelde ‘private bewakings-agenten’ kunnen van een overtreding aangifte doen bij politieambtenaren of hulpagenten.

Het proces-verbaal moet volgens art. 119bis § 7 NGW binnen één maand worden doorgestuurd naar de sanctionerend ambtenaar.<sup>600</sup> Deze ambtenaar wordt aangewezen door de gemeenteraad en is belast met het opleggen van administratieve geldboetes. De sanctionerend ambtenaar dient een personeelslid te zijn van de gemeente en een academisch opleidingsniveau te hebben. De gemeentelijke ontvanger mag niet optreden als sanctionerend ambtenaar.<sup>601</sup>

De sanctionerend ambtenaar moet binnen zes maanden besluiten of de overtreding administratief wordt afgehandeld en stuurt de overtreder per aangetekende brief zijn besluit. Indien de overtreder minderjarig is, wordt deze brief ook aan zijn ouders of voogden verstuurd. Na ontvangst van de brief hebben de overtreder en andere aangeschrevenen vijftien dagen de tijd om verweermiddelen uiteen te zetten en om een mondelinge behandeling van de zaak te verzoeken. De overtreder heeft het recht om zich te laten bijstaan of te vertegenwoordigen door een raadsman. Daarnaast heeft hij het recht om zijn dossier in te zien.<sup>602</sup>

<sup>599</sup> Het gaat om de Wet van 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen, *B.S.* 29 juli 2005. Zie Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2004-2005, nr. 1845/001, p. 20-25. Zie ook Boes 2005; De Sutter 2007.

<sup>600</sup> Bij een minderjarige overtreder wordt het proces-verbaal eveneens verstuurd naar het jeugdparket.

<sup>601</sup> Bij Koninklijk Besluit zijn de procedure en voorwaarden vastgesteld om te bepalen wie de bevoegde instantie is om bestuurlijke sancties op te leggen. Zie Koninklijk Besluit van 7 januari 2001 tot vaststelling van de procedure tot aanwijzing van de ambtenaar en tot inning van de boetes in uitvoering van de wet van 13 mei betreffende de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, *B.S.* 2 februari 2001. Zie ook De Vos & Veny 2005, p. 489; Omzendbrief OOP 30bis, p. 12. Gemeenten die vallen onder één politiezone kunnen samen één sanctionerend ambtenaar delen. Een provincieambtenaar kan als sanctionerend ambtenaar worden aangewezen, indien geen personeelslid van de gemeente kan voldoen aan de gestelde voorwaarden. Vgl. Handelingen Belgische Senaat 2012, 5-77, p. 15-16.

<sup>602</sup> Een mondelinge behandeling van de zaak is niet verplicht, indien de geldboete niet hoger is dan 62,50 euro.

De administratieve geldboete bedraagt voor meerderjarigen maximaal 250 euro en voor minderjarigen van zestien en zeventien jaar maximaal 125 euro. Bij samenloop van overtredingen kan slechts één geldboete worden opgelegd waarvoor het maximale bedrag geldt. De geldboete dient volgens art. 119bis § 5 NGW proportioneel te zijn ‘in functie van de zwaarte van de feiten die haar verantwoordt, en in functie van eventuele herhaling’.<sup>603</sup>

De overtreder aan wie een administratieve geldboete is opgelegd kan op grond van art. 119bis § 12 NGW binnen één maand na het opleggen door middel van een verzoekschrift beroep instellen bij de politierechtbank volgens de burgerlijke procedure. Tegen de uitspraak van de politierechtbank staat geen beroep open.

De gemeenteraad kan volgens art. 119bis § 12 NGW geen beroep instellen tegen het besluit van de sanctionerend ambtenaar om geen sanctie op te leggen, tenzij de sanctionerend ambtenaar een provincieambtenaar is.<sup>604</sup>

Een minderjarige overtreder en zijn ouder/voogd kunnen kosteloos in beroep gaan bij de jeugdrechtbank. De opgelegde geldboete wordt door deze rechtbank slechts marginaal getoetst. De rechtbank toetst de wettigheid van de geldboete en de proportionaliteit van de sanctie, maar is niet bevoegd om te toetsen of het opleggen van de sanctie opportuun was. De jeugdrechtbank kan de administratieve sanctie vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding of bescherming. Tegen de uitspraak van de jeugdrechtbank staat geen hoger beroep open, tenzij de rechtbank besluit de sanctie te vervangen door een maatregel van bewaring, behoeding of bescherming.<sup>605</sup>

### **6.5.2 Handhaving Strafwetboek met gemeentelijke administratieve sanctie**

In 2004 introduceert de wetgever de ‘gemengde inbreuk’, dat wil zeggen een overtreding van het Strafwetboek die met een gemeentelijke administratieve sanctie bestraft kan worden. Daarmee wordt een uitzondering gemaakt op het verbod op samenloop.

#### *6.5.2.1 Uitbreiding toepassingsbereik*

De gemengde inbreuken staan opgesomd in art. 119bis NGW. In 2004 gaat het om de volgende strafbare feiten in het Strafwetboek: bedreiging met aanslag op personen of eigendommen (art. 327), valse inlichtingen betreffende ernstige

---

<sup>603</sup> Zie Omzendbrief OOP 30bis, p. 15-16. Zie omtrent de bestraffing van minderjarigen: Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2002-2003, nr. 2366/001, p. 8; Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2002-2003, nr. 2366/001, p. 23-26; Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2003-2005, nr. 0838/001; De Vos & Veny 2005, p. 484-487.

<sup>604</sup> Zie Vos & Veny 2005, p. 493.

<sup>605</sup> Dit kon niet voor de inwerkingtreding van de Reparatiewet. Zie De Vos & Veny 2005, p. 493-494.

aanslagen (art. 328), bedreiging door gebaren of zinnebeelden (art. 329), bedreiging onder bevel (art. 330), opzettelijke slagen en verwondingen (art. 398), belediging (art. 448), diefstal (art. 461 en 463), vernielen of beschadigen van grafstenen, monumenten, standbeelden of kunstvoorwerpen (art. 526), kwaadwillig omhakken van bomen (art. 537) en vernieling van afsluitingen of hagen (art. 545).<sup>606</sup>

Sinds 2005 breidt de lijst van gemengde inbreuken sterk uit. Als gemengde inbreuk gelden nu ook de volgende strafbare feiten in het Strafwetboek: het zonder toestemming graffiti aanbrengen op roerende of onroerende goederen (art. 534bis), het opzettelijk andermans onroerende eigendommen beschadigen (art. 534ter), de opzettelijke beschadiging of vernietiging van roerende goederen (art. 559, 1°), het schuldig maken aan nachtgerucht of nachtruoer waardoor de rust van bewoners kan worden verstoord (art. 561, 1°), opzettelijke beschadiging van landelijke of stedelijk afsluiting (art. 563, 2°), feitelijkheden of lichte gewelddaden zonder iemand te verwonden (art. 563, 3°) en het dragen van gelaatsverhullende kledij op voor het publiek toegankelijke plaatsen (art. 563bis).<sup>607</sup>

Voor de bestrijding van woonoverlast is relevant dat art. 561, 1° Sw als gemengde inbreuk geldt. Deze bepaling verbiedt nachtgerucht of nachtruoer waardoor de rust van bewoners kan worden verstoord. De lokale overheid kan geluidsoverlast aanpakken door een gemeentelijke administratieve geldboete op te leggen, indien dit artikel wordt overtreden.

De invoering van de gemengde inbreuken is politiek omstreden. In de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt meerdere malen tevergeefs betoogd dat de bestraffing van een overtreding van het Strafwetboek een exclusieve verant-

<sup>606</sup> Zie Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2002-2003, nr. 2366/001, p. 6. De Raad van State is kritisch, zie Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2002-2003, nr. 2366/001, p. 20-22. Bij art. 398 Sw gaat het om 'gewone slagen en niet om zware slagen en verwondingen'. De bepaling slaat daarom volgens de regering niet op echtelijk geweld en geweld binnen het gezin. Zie Belgische Senaat 2003-2004, nr. 3-431/3, p. 9; Belgische Senaat 2003-2004, nr. 3-431/4, p. 10-11; Belgische Senaat 2003-2004, nr. 3-431/6, p. 1-2; Belgische Senaat 2003-2004, nr. 3-431/7.

<sup>607</sup> Zie Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2004-2005, nr. 1845/019, p. 25. De Besluitwet van 29 november 1945, *B.S.* 1946 wordt in 2005 niet heringevoerd. Zie De Sutter 1995 over nachtlawaai. Het opzettelijk verspreiden van rook over het erf van een buur is te kenmerken als een overtreding van art. 563, 3° Sw. Zie daarover Vandergraessen 2010, p. 176. Zie ook Wet van 25 januari 2007 tot bestraffing van graffiti en beschadiging van onroerende eigendommen en tot wijziging van de nieuwe gemeentewet, *B.S.* 20 februari 2007. Zie De Hert & Meerschaut 2007, p. 96; Van Heddeghem 2010, p. 26-27; De Schepper 2012.

woordelijkheid van de gerechtelijke overheid moet blijven, ‘temeer daar zij een zekere ernst kunnen vertonen’.<sup>608</sup>

De Senaat verwerpt in 2004 een amendement dat beoogt diefstal (art. 461 en 463 Sw) uit de lijst gemengde inbreuken te schrappen. De Kamer verwerpt eveneens een amendement dat beoogt om art. 327 t/m 330, 398, 448, 461 en 463 Sw te schrappen uit de lijst van gemengde inbreuken. Volgens de indiener van het amendement hebben deze strafbare feiten geen ‘rechtstreeks verband met het begrip plaatselijke openbare overlast’.<sup>609</sup>

In de literatuur wordt betwijfeld of art. 6 EVRM niet in de weg staat aan het administratief afhandelen van een gemengde inbreuk. Het EHRM zou bestuurlijke afhandeling slechts toelaatbaar achten bij minder ernstige feiten. Hoewel het Hof deze eis in latere jurisprudentie niet meer herhaalt, stelt De Roy dat de vraag zich voordoet ‘of de huidige Belgische regeling met de gemengde overtredingen deze grens steeds respecteert’.<sup>610</sup>

#### 6.5.2.2 *Procedure opleggen gemeentelijke administratieve geldboete*

Bij gemengde inbreuken geldt een andere procedure dan bij overtreding van een politiereglement. Het proces-verbaal van de vaststelling van de overtreding wordt volgens art. 119bis § 7 NGW niet naar de sanctionerend ambtenaar maar naar de procureur des Konings gestuurd. De sanctionerend ambtenaar ontvangt een afschrift van dit proces-verbaal. De te nemen vervolgstap hangt af van de vraag of de gemengde inbreuk op basis van art. 119bis § 8 NGW als licht of zwaar wordt aangemerkt.

Lichte gemengde inbreuken zijn overtredingen van art. 526, 534bis, 534ter, 537, 545, 559 lid 1, 561 lid 1, 563 lid 2 en 3 en 563bis Sw. De sanctionerend ambtenaar is bevoegd om een administratieve geldboete op te leggen, indien de procureur des Konings binnen een termijn van twee maanden aan hem heeft meegedeeld dat niet tot vervolging wordt overgegaan en het dossier wordt geseponeerd. Er kan geen administratieve geldboete worden opgelegd als de sanctionerend ambtenaar een mededeling ontvangt dat de procureur des Konings een opsporingsonderzoek of gerechtelijk onderzoek dan wel vervolging instelt.

<sup>608</sup> Zie Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2002-2003, nr. 2366/003, p. 7. Ook in de Belgische Senaat zijn gelijksoortige opmerkingen gemaakt, zie Handelingen Belgische Senaat 19 februari 2004, 3-44, p. 43-47. In het parlement wordt in 2005 wederom kritiek geleverd op de overheveling van taken van de stafrechter naar ‘de gemeenten’ door de uitbreiding van de lijst van gemengde inbreuken. De wetgever zou volgens parlementsleden steeds meer taken afschuiven naar de gemeente en van de gemeente een rechtbank maken. Zie Belgische Senaat 2004-2005, nr. 3-1302/5, p. 14 & 16.

<sup>609</sup> Zie Belgische Senaat 2003-2004, nr. 3-431/6, p. 1-2; Belgische Senaat 2003-2004, nr. 3-431/7; Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2003-2004, nr. 0837/002, p. 1-2; Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2003-2004, nr. 0837/004, p. 7 & 13-15.

<sup>610</sup> De Roy 2005, p. 446. Zie ook De Hert e.a. 2008, p. 5.

Als de procureur des Konings binnen twee maanden geen mededeling verstuurt, kan de lichte gemengde inbreuk alleen nog maar administratiefrechtelijk worden afgedaan.<sup>611</sup>

Zware gemengde inbreuken zijn overtredingen van art. 327 tot en met 330, 398, 448, 461 of 463 Sw. Administratieve bestraffing is slechts mogelijk, indien de procureur des Konings binnen een termijn van twee maanden aan de sanctionerend ambtenaar uitdrukkelijk heeft laten weten dat hij de overtreding niet strafrechtelijk zal vervolgen.<sup>612</sup>

In 2006 adviseert het College van Procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep (hierna College van Procureurs-generaal) de procureurs-generaal en de procureurs des Konings over hoe om te gaan met de gemeentelijke administratieve sancties. Daarbij maakt het College van Procureurs-generaal een onderscheid tussen overtreding van een politiereglement, een lichte gemengde inbreuk en een zware gemengde inbreuk.

Het College van Procureurs-generaal is van mening dat een overtreding van politiereglementen door de gemeente moet worden afgedaan. De procureur des Konings is niet meer betrokken bij de bestrijding van overtredingen, indien de gemeenteraad besluit tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties.

Ten aanzien van de lichte gemengde inbreuk bepleit het College van Procureurs-generaal een plaatsgebonden aanpak. Het plaatselijk afdoen van een lichte gemengde inbreuk moet worden ingericht ‘in functie van de sociologische gegevens die eigen zijn aan elk arrondissement, de omvang of de specifieke kenmerken van de beoogde strafbare gedragingen, alsmede in functie van de respectievelijke reactiecapaciteit van de gemeentelijke instanties en het openbaar ministerie, in termen van prioriteiten’.<sup>613</sup> Het zal per arrondissement verschillen of een lichte gemengde inbreuk strafrechtelijk of administratiefrechtelijk wordt afgedaan.

Ten aanzien van de zware gemengde inbreuk bepleit het College van Procureurs-generaal dat deze alleen strafrechtelijk wordt afgedaan. De aanpak van deze inbreuk moet binnen het strafrecht worden gehouden ‘teneinde geen verschillen in behandeling noch discriminerende vormen van beleid te doen ontstaan’. Het College van Procureurs-generaal adviseert de procureurs des Konings geen mededeling te doen aan de sanctionerend ambtenaar over de afhandeling van een zware gemengde inbreuk.<sup>614</sup>

---

<sup>611</sup> De Sutter 2010, p. 29; De Vos & Veny 2005, p. 492. Zie hieromtrent Grondwettelijk Hof 18 januari 2006, nr. 6/2006.

<sup>612</sup> De Sutter 2010, p. 29.

<sup>613</sup> Omzendbrief nr. COL 1/2006, p. 36.

<sup>614</sup> Omzendbrief nr. COL 1/2006, p. 36. Zie ook Van den Hende 2010, p. 118.

Toch worden in sommige gemeenten zware gemengde inbreuken administratiefrechtelijk afgedaan. In 2011 wijzigt bijvoorbeeld de gemeenteraad van Gent het politiereglement om opzettelijke slagen en verwondingen (art. 398 Sw) en gewone diefstal en winkeldiefstal (art. 461 en 463 Sw) administratiefrechtelijk te kunnen bestraffen. De wijziging vindt plaats na overleg en afstemming met de plaatselijke procureur des Konings. De procureur is bereid om binnen twee maanden zijn beslissing tot het seponeren van het dossier uitdrukkelijk aan de sanctionerend ambtenaar te melden.<sup>615</sup>

In de literatuur is de procedure om gemeentelijke administratieve sancties op te leggen als loodzwaar aangemerkt. De administratieve sancties worden als bestraffende sancties aangemerkt en daarom zijn de voorwaarden van art. 6 EVRM van toepassing. De administratieve bestraffing wordt niet beschouwd als een ‘light versie’ van de strafrechtelijke handhaving ‘waarbij alles wat vanuit instrumenteel standpunt als ballast wordt gezien, overboord kan worden gegooid’.<sup>616</sup>

Schuermans betwijfelt of de gemeentelijke administratieve sancties sneller en efficiënter zijn dan de traditionele strafrechtelijke bestraffing. Hij werpt de vraag op of de introductie van de gemengde inbreuk niet juist heeft geleid tot ‘een zeer zware meerinspanning’ voor de parketten. De procureur des Konings moet immers bij de gemengde inbreuken aan de sanctionerend ambtenaar laten weten of hij over wil gaan tot vervolging. Hij verwacht dat ‘menig rationeel denkend procureur des Konings die kelk van meerwerk (waarvoor geen extra personeel is voorzien) alleszins aan zich wil laten voorbijgaan’.<sup>617</sup> Door de introductie van de gemeentelijke administratieve sancties is de werklust voor gemeenten ook gegroeid. Er zou sprake zijn van ‘drainage van gerechtelijke last naar gemeenten zonder dat ze hiervoor meer middelen krijgen’.<sup>618</sup> Van den Hende concludeert daarom dat het eenvoudiger was geweest om ‘de parketten te versterken met een aantal ambtenaren’.<sup>619</sup>

### 6.5.3 Handhaving Afvaldecreet

De Vlaamse gewestelijke decreetgever bepaalt in 2007 dat ‘kleine vormen van openbare overlast’ die volgen op overtreding van het Afvalstoffendecreet

---

<sup>615</sup> Zie ‘Gemeente Gent pakt kleine criminaliteit en overlast strenger aan’ op <<http://www.openbareorderecht.nl>>, laatst geraadpleegd 1 augustus 2013.

<sup>616</sup> Vander Beken 2003, p. 72-73.

<sup>617</sup> Schuermans 2005a, p. 55-61; Schuermans 2005b, p. 416. Zie ook De Hert, Meerschaut & Gurtwirth 2008; Ponsaers & Vander Beken 2008, p. 75; Geudens 2009.

<sup>618</sup> Christiaensen 2004, p. 3. Zie ook De Vos & Veny 2004, p. 797; Schuermans 2005b, p. 414; De Wit 2005.

<sup>619</sup> Van den Hende 2010, p. 118. Zie ook Devroe 2003, p. 16; Lenaerts 2003, p. 78; Devroe 2007, p. 80-88.



kunnen worden bestraft met een gemeentelijke administratieve sanctie. ‘Kleine afvalinbreuken’ zoals het niet correct aanbieden van huisvuil, sluikstorten en wildplakken kunnen voortaan ook worden bestraft met een administratieve geldboete.<sup>620</sup>

#### **6.5.4 Bemiddelingsprocedure**

De gemeenteraad kan volgens art. 199ter NGW voorzien in een bemiddelingsprocedure. Een bemiddeling is verplicht, indien een minderjarige overtreder ouder dan zestien jaren is. Bij de bemiddeling biedt een onafhankelijke bemiddelaar de overtreder de mogelijkheid om de schade die is veroorzaakt te vergoeden of te herstellen. De sanctionerend ambtenaar stuurt de overtreder een brief waarin de bemiddelingsafspraken zijn vastgelegd nadat de bemiddeling tot overeenstemming heeft geleid over de te vergoeden of de te herstellen schade. In beginsel legt de sanctionerend ambtenaar geen administratieve geldboete op als de overtreder zich aan deze afspraken houdt.<sup>621</sup>

#### **6.5.5 Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties 2014**

De federale regering Di Rupo kondigt in 2011 aan de bestrijding van overlast te willen optimaliseren door een verbetering van het systeem van de gemeentelijke administratieve sancties. Zij stemt in oktober 2012 in met het voorstel dat de nieuwe Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties de huidige bepalingen uit de Nieuwe Gemeentewet (art. 119bis en 199ter NGW) vervangt om meer overzicht te creëren.<sup>622</sup> De Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers stemt op 30 mei 2013 in met het wetsontwerp. De Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties zal 1 januari 2014 in werking treden.<sup>623</sup>

De gemeenteraad blijft op basis van art. 2 Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (WGAS) bevoegd om straffen of administratieve sancties te bepalen voor overtreding van een politiereglement, tenzij voor dezelfde overtreding door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie, straffen of administratieve sancties worden bepaald. Het is volgens art. 5 WGAS de gemeenteraad net als voorheen niet toegestaan om voor dezelfde

---

<sup>620</sup> Zie Geudens 2010; Lesage 2010; Grondwettelijk Hof 27 mei 2010, nr. 62/2010.

<sup>621</sup> Er bestaat geen dwingende regeling. Een sanctionerend ambtenaar kan, zelfs na een succesvolle bemiddelingspoging, besluiten een bestuurlijke sanctie op te leggen. Zie De Vos & Veny 2005, p. 489. Zie over de bemiddelingsprocedure Claes 2005; Lanckswaert 2005; Vander Steene e.a. 2008.

<sup>622</sup> Zie ‘Nota GAS’ op <<http://www.milquet.belgium.be>>, laatst geraadpleegd 1 augustus 2013.

<sup>623</sup> Zie Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 30 mei 2013, nr. CRABV 53 PLEN 145, p. 98.



overtredingen tegelijkertijd in een strafsanctie en een administratieve sanctie te voorzien.

De lijst met gemengde inbreuken wordt in art. 3 WGAS uitgebreid met art. 521, 3° Sw. Het wordt mogelijk de vernieling van wagens, wagons en motorvoertuigen aan te pakken door middel van een gemeentelijke administratieve sanctie. Het wordt op grond van art 3 3° WGAS ook mogelijk om verkeersovertredingen te bestraffen met een gemeentelijke administratieve sanctie. Van de lijst van gemengde inbreuken wordt geschrapt: de bedreiging met aanslag op personen of eigendommen en het geven van valse informatie over ernstige aanslagen. Deze overtredingen zijn volgens de regering te ernstig om als gemengde inbreuk aan te merken.

De sanctionerend ambtenaar is volgens art. 6 WGAS verantwoordelijk voor het opleggen van de gemeentelijke administratieve geldboete. Art. 4 WGAS verhoogt de maximumhoogte van de gemeentelijke administratieve geldboete voor volwassenen naar 350 euro en voor minderjarigen naar 175 euro. De wetgever heeft in art. 7 WGAS vastgelegd dat de administratieve sanctie proportioneel moet zijn ‘in functie van de zwaarte van de feiten die haar verantwoorden en in functie van de eventuele herhaling’.

De bemiddelingsprocedure wordt geregeld in art. 8 WGAS jo 12 WGAS jo 13 WGAS jo 18 WGAS en blijft nagenoeg gelijk aan de oude procedure. Voor een meerderjarige overtreder is een bemiddeling optioneel en aan de minderjarige overtreder moet verplicht een aanbod van bemiddeling worden gedaan.

De wetgever verlaagt de leeftijdsgrens van personen die een gemeentelijke administratieve sanctie kunnen krijgen. Op basis van art. 14 WGAS kunnen ook minderjarige overtreeders van veertien en vijftien jaar worden bestraft met een gemeentelijke administratieve sanctie. De vader, moeder, voogd of personen die de minderjarige onder hun hoede hebben, zijn volgens art. 14 lid 2 WGAS civielrechtelijk aansprakelijk voor de betaling van de administratieve geldboete.

Als de gemeenteraad besluit dat aan minderjarigen een gemeentelijke administratieve sanctie opgelegd kan worden, rust op hem een nieuwe ‘informatieplicht’. De gemeenteraad is op basis van art. 15 WGAS verplicht om ‘alle in de gemeente wonende minderjarigen en vaders, moeders, voogden en personen die er de hoede over hebben, via een en alle mogelijke communicatiemiddelen te informeren over de door de minderjarigen gepleegde inbreuken die bestraft kunnen worden met gemeentelijke administratieve sancties’.

Een minderjarige overtreder wordt extra rechtsbescherming geboden. Zo moet de lokale overheid volgens art. 16 WGAS de orde van advocaten op de hoogte stellen als een minderjarige verdacht wordt van een overtreding die met een gemeentelijke administratieve sanctie bestraft wordt. Zo wordt ervoor

gezorgd dat de minderjarige door een advocaat kan wordt bijgestaan. De advocaat kan ook tijdens de bemiddeling aanwezig zijn.

De wetgever heeft in art. 17 WGAS een nieuwe ‘procedure voor ouderlijke betrokkenheid’ vastgelegd. Deze procedure kan worden gevolgd voorafgaand aan het aanbod tot bemiddeling, tot gemeenschapsdienst of de oplegging van de gemeentelijke administratieve geldboete. De sanctionerend ambtenaar informeert per aangetekende brief de vader en moeder, de voogd of personen die de hoede hebben over de minderjarige over de vastgestelde feiten. Hij verzoekt hen om hun opmerkingen mee te delen over de feiten en de eventuele te nemen opvoedkundige maatregelen. De sanctionerend ambtenaar kan om een ontmoeting vragen met de vader en moeder, voogd of personen die de hoede hebben over de minderjarige overtreder. Als hij tevreden is met de educatieve maatregelen die zijn voorgesteld, kan de sanctionerend ambtenaar de procedure afsluiten.

Het wetsontwerp voorziet in alternatieve maatregelen voor de gemeentelijke administratieve geldboete. Zo kan de sanctionerend ambtenaar op grond van art. 4 WGAS jo art. 9 WGAS als alternatief voor een sanctie aan een overtreder een gemeenschapsdienst opleggen. Een meerderjarige overtreder wordt in dat geval verplicht om maximaal dertig uren een onbetaalde prestatie onder toezicht van de gemeente te verrichten of een opleiding te volgen. De sanctionerend ambtenaar kan een minderjarige overtreder op grond van art. 19 WGAS een maximum van vijftien uren gemeenschapsdienst opleggen, als een bemiddeling wordt geweigerd of faalt.

De burgemeester kan verder op grond van art. 47 WGAS jo art. 134sexies NGW besluiten om een plaatsverbod op te leggen bij een verstoring van de openbare orde die wordt veroorzaakt door individueel of collectief gedrag. Een plaatsverbod kan ook worden opgelegd bij herhaalde overtreding van een politiereglement ‘op eenzelfde plaats of ter gelegenheid van gelijkaardige gebeurtenissen’, die een verstoring van de openbare orde of overlast met zich mee brengen. Onder een plaatsverbod wordt verstaan ‘het verbod binnen te treden in één of meerdere duidelijke perimeters van plaatsen die als toegankelijk voor het publiek worden bepaald, gelegen binnen een gemeente, zonder evenwel het geheel van het grondgebied te beslaan’. Een voor het publiek toegankelijke plaats is ‘elke plaats die gelegen is in de gemeente die niet enkel toegankelijk is voor de beheerder van de plaats, voor degene die er werkt of voor degenen die er individueel worden uitgenodigd, met uitzondering van de woonplaats, de plaats van het werk of de plaats van de onderwijs- of opleidingsinstelling van de overtreder’. Het plaatsverbod geldt maximaal voor de duur van één maand en

kan twee keer worden verlengd. De niet-naleving van het plaatsverbod kan worden bestraft met een gemeentelijke administratieve sanctie.<sup>624</sup>

De wet wijzigt verder enkele procedures. De lijst van ambtenaren die overtredingen mogen vaststellen wordt in art. 20 WGAS jo art. 21 WGAS uitgebreid met onder meer provinciale en gewestelijke ambtenaren. De door de sanctionerend ambtenaar te volgen nieuwe procedure is te vinden in Afdeling 3 van de nieuwe wet en lijkt sterk op de oude procedure.

De procedure voor het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie bij een gemengde inbreuk wordt ingrijpender aangepast. De gemeenteraad bekrachtigt op basis van art. 23 WGAS een 'protocolakkoord' over de bestraffing van de gemengde inbreuken, dat gesloten is door het college van burgemeester en schepenen en de bevoegde procureur des Konings. Als een protocolakkoord ontbreekt, kan de sanctionerend ambtenaar bij overtreding van gemengde inbreuken genoemd in art. 3 2° WGAS enkel 'een administratieve geldboete boete opleggen of een alternatieve maatregel hiervoor voorstellen voor zover de procureur des Konings, binnen een termijn van twee maanden, laat weten dat hij dit opportuun acht en dat hijzelf geen gevolg aan de feiten zal geven'. Als sprake is van een gemengde inbreuk genoemd in art. 3 2° WGAS en een protocolakkoord ontbreekt, dan beschikt de procureur des Konings over een termijn van twee maanden 'om de sanctionerend ambtenaar in te lichten dat een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek werd opgestart, vervolging werd ingesteld, dan wel dat hij oordeelt het dossier te moeten seponeren bij gebrek aan toereikende bezwaren'. Het doen van de mededeling heeft tot gevolg dat de sanctionerend ambtenaar geen administratieve geldboete mag opleggen. Voorafgaand het verstrijken van de termijn van twee maanden kan de sanctionerend ambtenaar geen administratieve geldboete opleggen of alternatieve maatregel voorstellen. Na het verstrijken van de termijn kan het feit alleen nog administratiefrechtelijk worden bestraft.

De gemeente en de overtreder kunnen op basis van art. 31 WGAS beroep instellen bij de politierechtbank in het geval van een administratieve geldboete. Als de beslissing van de sanctionerend ambtenaar betrekking heeft op een minderjarige, dan wordt het beroep kosteloos ingediend bij de jeugdrechtbank. De politie- of jeugdrechtbank oordeelt over de wettigheid en proportionaliteit van de geldboete en kan de beslissing van de sanctionerend ambtenaar bevestigen of herzien. De beslissing van de rechtbank is niet vatbaar voor hoger beroep.

Het door art. 44 WGAS voorgeschreven 'register van de gemeentelijke administratieve sancties' is nieuw. In dit register houdt elke gemeente bij welke personen op basis van het politiereglement het voorwerp hebben uitgemaakt van

---

<sup>624</sup> Het plaatsverbod is in de literatuur kritisch onthaald, zie Vandenbruwaene 2012.

een administratieve sanctie of een alternatieve maatregel. In het register worden gedurende vijf jaar onder meer de naam, geboortedatum, verblijfplaats van de bestraft, maar ook de aard van de gepleegde feiten en sancties opgenomen. Het register is bedoeld om ‘het beheer’ van de administratieve sancties en maatregelen te verzekeren. De sanctionerend ambtenaar heeft toegang tot het register.

Het wetsontwerp roept veel maatschappelijke weerstand op. Meer dan tweehonderd jongerenorganisaties – verenigd in het platform TegenGAS – roepen in mei 2013 de politieke partijen op om tegen het wetsvoorstel te stemmen. Het platform ziet de wet als een verregaande ‘criminalisering van jongeren’ en wil ‘de willekeur’ stoppen door een ‘einde aan alle GAS-boetes’ te maken.<sup>625</sup>

Tijdens de parlementaire behandeling sluiten met name de groene fracties zich aan bij de kritiek van de jongerenorganisaties. Volgens hun woordvoester Brems maakt het wetsvoorstel helaas geen einde ‘aan de reeks absurde en onwenselijke sancties, die soms op de rand van het menselijke balanceren’.<sup>626</sup> Zij herhaalt de kritiek van de jeugdorganisaties dat ‘de willekeur op basis van het voorliggende wetsontwerp ook in de toekomst de norm blijft’.<sup>627</sup> Tevens is zij van mening dat de gemeentelijke administratieve sancties ‘strijdig zijn met het beginsel dat in een rechtstaat straffen opgelegd worden door een rechter’.<sup>628</sup>

Meerdere parlementsleden stellen dat geen karikatuur van de gemeentelijke administratieve sancties moet worden gemaakt. Hoewel er volgens een parlements lid voorbeelden zijn van ‘onzinnige boetes die op heel wat mediabelangstelling konden rekenen’, vormt de wet zeker geen middel ‘voor de burgemeester om zich als lokale potentiaat of sheriff te gedragen’.<sup>629</sup> De door de jongerenorganisaties gesignaleerde problemen worden niet veroorzaakt door de gemeentelijke administratieve sancties, maar ‘hebben veeleer te maken met de gebrekkige kwaliteit van de politiereglementen in kwestie’.<sup>630</sup>

De sociaaldemocratische woordvoerder gaat in detail in op de kritiek van de groene fractie en verbaast zich dat de groene fractie ‘thans het gehele GAS-systeem in vraag [lijkt, MV] te willen stellen, terwijl er nochtans een brede

<sup>625</sup> Zie <<http://www.tegengas.be/>>, laatst geraadpleegd 1 augustus 2013.

<sup>626</sup> Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2012-2013, nr. 2712/006, p. 21.

<sup>627</sup> Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2012-2013, nr. 2712/006, p. 21.

<sup>628</sup> Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2012-2013, nr. 2712/006, p. 22. Zie ook Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2012-2013, nr. 2712/006, p. 31-39 & 46-50 & 75-77; Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 30 mei 2013, nr. CRABV 53 PLEN 145, p. 52-61 & 66-71 & 81.

<sup>629</sup> Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2012-2013, nr. 2712/006, p. 16.

<sup>630</sup> Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2012-2013, nr. 2712/006, p. 19. Zie ook Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 30 mei 2013, nr. CRABV 53 PLEN 145, p. 41-42 & 46-47. Zie ook Cops, Put & Pleysier 2012, p. 556.

maatschappelijke consensus bestaat dat het een belangrijk hulpmiddel is bij de aanpak van lokale overlast'.<sup>631</sup> Volgens de sociaaldemocraat kunnen 'enkele lachwekkende incidenten worden opgesomd', maar moet daarom 'het ganse systeem' van gemeentelijke administratieve sancties niet worden aangevallen.<sup>632</sup> 'Er bestaan ook bedenkelijke vonnissen in burger- en strafrechtelijke conflicten', aldus het parlamentslid, maar deze vonnissen leiden 'uiteraard niet tot de afschaffing van het burgerlijk recht of het strafrecht'.<sup>633</sup> Soortgelijke kritiek op de groene fractie wordt aangevoerd door de liberale woordvoerder. Het is volgens hem karikaturaal om 'te schermen met het beginsel van de scheiding der machten omdat een administratieve overheid sancties uitvaardigt'. Het administratief recht is volgens de liberale woordvoerder 'onderdeel van onze rechtsorde' en 'algemeen aanvaard'.<sup>634</sup>

Het verzet van de jongerenorganisaties wordt politiek niet breed gedragen. De Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers stemt met grote meerderheid (109 stemmen voor, vijftien tegen en negen onthoudingen) in met het wetsontwerp.<sup>635</sup>

### 6.5.6 Gemeentelijke administratieve sancties en recht op privéleven

Het is bij de beoordeling van de relatie tussen gemeentelijke administratieve sancties en het recht op privéleven van belang de sanctie te onderscheiden van een verbodsbepaling. De overtreding van een verbodsbepaling is noodzakelijk om een gemeentelijke administratieve sanctie op te leggen. Om te beoordelen of een gemeentelijke administratieve sanctie in strijd is met art. 22 Gw België en art. 8 EVRM moet eerst de eventuele strijdigheid van de verbodsbepaling worden onderzocht.<sup>636</sup>

De verbodsbepalingen zijn te vinden in politiereglementen, het Afvaldecreet of het Strafwetboek. Deze bepalingen kunnen als inmengingen in het recht op privéleven worden aangemerkt, indien zij het gedrag van de burger in zijn woning reguleren. Deze inmengingen zijn niet in strijd met het recht op privéleven als zij voldoen aan de voorwaarden die gesteld worden in art. 22 Gw België en art. 8 lid 2 EVRM. Hierboven is al geconcludeerd dat een verbodsbepaling in een politiereglement niet in strijd is met het recht op privéleven, tenzij er in het concrete geval sprake is van strijd met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Datzelfde kan geconcludeerd worden ten aanzien van de gemengde inbreuken in het Strafwetboek en het Afvaldecreet.

<sup>631</sup> Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2012-2013, nr. 2712/006, p. 23.

<sup>632</sup> Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2012-2013, nr. 2712/006, p. 23.

<sup>633</sup> Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2012-2013, nr. 2712/006, p. 23-24.

<sup>634</sup> Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2012-2013, nr. 2712/006, p. 28.

<sup>635</sup> Zie Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 30 mei 2013, nr. CRABV 53 PLEN 145, p. 98.

<sup>636</sup> Zie Nieuwenhuis 2005, p. 44.

Ook deze inmengingen voldoen aan de beperkingsvoorwaarden van art. 22 Gw België en art. 8 lid 2 EVRM.

De gemeentelijke administratieve sancties voldoen in beginsel eveneens aan deze beperkingsvoorwaarden. Zij zijn gegrond op een federale wet (de Nieuwe Gemeentewet en vanaf 2014 de Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties) en in het belang van meerdere in art. 8 lid 2 EVRM opgesomde doelen, waaronder het voorkomen van strafbare feiten. In het concrete geval moet het opleggen van de gemeentelijke administratieve sanctie noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. De sanctie mag niet strijdig zijn met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De kans is klein dat een gemeentelijke administratieve geldboete in het licht van het recht op privéleven als disproportioneel wordt aangemerkt, gezien de relatief lage maximumhoogte van 250 euro. De door art. 4 WGAS geïntroduceerde geringe verhoging naar 350 euro zal daar geen verandering in brengen.<sup>637</sup> Daarnaast is de eis dat een geldboete evenredig moet zijn wettelijk vastgelegd: art. 119bis § 5 NGW en art. 7 WGAS vereisen dat een administratieve geldboete proportioneel is in verhouding tot de ernst van de overtreding en de kans op herhaling.

## 6.6 Conclusie

De Belgische lokale overheid heeft een aantal instrumenten om woonoverlast aan te pakken. De gemeenteraad is op grond van art. 135 § 2 NGW bevoegd om een politiereglement op te stellen. Dit is de algemene administratieve politiebevoegdheid van de gemeenteraad.

Een politiereglement kan algemene verboden bevatten met behulp waarvan woonoverlast kan worden aangepakt. De overlast moet wel te kenmerken zijn als openbare overlast in de zin van een verstoring van de materiële openbare orde. Het verbod kan op de woning van toepassing zijn, mits het te reguleren gedrag de openbare orde, veiligheid en gezondheid in gevaar kan brengen.

De burgemeester heeft twee bevoegdheden bij de aanpak van woonoverlast. Ten eerste is hij op grond van art. 133 NGW bevoegd om een politiereglement te handhaven met een politiemaatregel. Ten tweede heeft de burgemeester op grond van art. 135 § 2 NGW jo. art. 133 NGW een zelfstandige algemene administratieve politiebevoegdheid. Hij kan op grond van deze bevoegdheid een politiemaatregel treffen om openbare overlast tegen te gaan, zonder dat een politiereglement is overtreden.

Een door de burgemeester getroffen politiemaatregel is niet bestraffend en gericht op één welbepaald persoon, één welbepaalde groep of geval. Een

---

<sup>637</sup> Zie ook Devroe 2012b.

politiemaatregel kan bestaan uit een bevel waarin aan de overlastveroorzaker een verbod wordt opgelegd. Een voorbeeld van een politimaatregel is een verbod op bewoning van een ongezonde, bouwvallige woning. Niet-naleving van een politimaatregel kan in een politiereglement worden verboden.

De gemeenteraad kan besluiten om een overtreding van een politiereglement bestuurlijk te sanctioneren en een sanctionerend ambtenaar aan te stellen. De sanctionerend ambtenaar is bevoegd om een overtreder van politiereglementen een gemeentelijke administratieve geldboete van ten hoogste 250 euro op te leggen. Na de inwerkingtreding van de Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties geldt een hoger maximumbedrag van 350 euro.

De gemeenteraad kan ook besluiten om overtredingen van het Strafwetboek in de gemeente bestuurlijk te sanctioneren. Dit is alleen mogelijk bij de bepalingen die zijn genoemd in art. 119bis NGW: de ‘gemengde inbreuken’. De sanctionerend ambtenaar is bevoegd om aan een overtreder van deze bepalingen uit het Strafwetboek een gemeentelijke administratieve geldboete op te leggen.

Bij de bestraffing van gemengde inbreuken is samenwerking tussen de sanctionerend ambtenaar en de procureur des Konings noodzakelijk. Een ‘lichte gemengde inbreuk’ kan bestraft worden met een administratieve geldboete, indien de procureur des Konings een uitdrukkelijke beslissing tot geen vervolging heeft genomen of de procureur binnen twee maanden geen beslissing heeft genomen. Een ‘zware gemengde inbreuk’ kan de sanctionerend ambtenaar slechts administratiefrechtelijk afdoen, indien de procureur des Konings uitdrukkelijk heeft besloten om niet te vervolgen. Vanaf 2014 voorziet afdeling 2 van de Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties in een soortgelijke procedure voor de afhandeling van de gemengde inbreuken.

De gemeenteraad kan kiezen om bij het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie een bemiddeling mogelijk te maken. Als er sprake is van een minderjarige overtreder, dan is een bemiddeling verplicht. Een onafhankelijke bemiddelaar maakt met de overtreder afspraken over de te vergoeden of de te herstellen schade. De sanctionerend ambtenaar legt in beginsel geen administratieve geldboete op als de overtreder zich aan deze afspraken houdt.

Het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van art. 22 Gw België verzet zich niet tegen bestrijding van woonoverlast op grond van de algemene administratieve politiebevoegdheid.

De gemeenteraad is bevoegd om in een politiereglement het recht op privéleven dat is vastgelegd in art. 22 Gw België te beperken. Art. 135 § 2 NGW is de federale wet die de grondslag vormt voor legitieme beperking van het recht op privéleven. De burgemeester is eveneens bevoegd om op grond van de bevoegdheid tot handhaving van politiereglementen (art. 133 NGW) of zijn

zelfstandige administratieve politiebevoegdheid het recht van art. 22 Gw België te beperken.

De toepassing van de algemene administratieve politiebevoegdheid bij de aanpak van woonoverlast is te kenmerken als inmenging in het recht op privéleven van art. 8 EVRM. De lokale overheid zal bij de aanpak van woonoverlast op grond van deze bevoegdheid aan de voorwaarden van art. 8 lid 2 EVRM moeten voldoen. De meest lastige drempel zal de eis zijn dat de toepassing van de algemene administratieve politiebevoegdheid noodzakelijk is in een democratische samenleving. Bij de aanpak van woonoverlast moeten de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit worden gerespecteerd.

Het opleggen van een gemeentelijke administratieve geldboete naar aanleiding van een overtreding van een politiereglement, het Afvaldecreet en het Strafwetboek kan leiden tot inmenging in het recht op privéleven. Er moet worden voldaan aan de voorwaarden van art. 8 lid 2 EVRM. Dat betekent voornamelijk dat de geldboete niet strijdig is met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.



## Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

### 7.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk kom ik tot conclusies en aanbevelingen voor de Nederlandse rechtspraktijk. Vanzelfsprekend vormt de vergelijking van de aanpak van de verschillende rechtssystemen de voornaamste inspiratiebron voor het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen voor Nederland. Het doel is om te komen tot een model waarin een evenwicht bereikt wordt tussen het recht op privéleven van de overlastveroorzaker en het recht op privéleven van de omwonenden.

In dit hoofdstuk worden de verplichtingen van de lokale overheid geanalyseerd, die voortvloeien uit het recht op privéleven. Aan de ene kant vloeit uit het recht op privéleven van de overlastveroorzaker – neergelegd in art. 8 Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna EVRM) en nationale constitutionele bepalingen – een onthoudingsverplichting voort (7.2). Aan de andere kant vloeit uit het recht op privéleven van de omwonenden een inspanningsverplichting voort. De lokale overheid moet juist actief optreden om de omwonenden te beschermen tegen de ernstig overlastgevende activiteiten van de overlastveroorzaker (7.3).

Aan deze botsende verplichtingen wordt zo goed mogelijk voldaan binnen een evenwichtige aanpak van woonoverlast. Binnen deze aanpak wordt gebruikgemaakt van een de-escalatiemodel, waarin de verschillende bevoegdheden in mate van ingrijpendheid oplopen. De vrijheid van de overlastveroorzaker wordt zo gering mogelijk beperkt, waardoor de vrijheid van de omwonenden wordt beschermd. De lokale overheid probeert door vroegtijdig op te treden de situatie te de-escaleren en een meer ingrijpende vrijheidsbeperking te voorkomen (7.4).

In de daaropvolgende paragraaf worden de Engelse en Belgische bevoegdheden in hun samenhang geanalyseerd en wordt het effect van de toepassing van de bevoegdheden op het recht op privéleven van de overlastveroorzaker onderzocht. Met behulp van het ontwikkelde de-escalatiemodel zijn de bevoegdheden met elkaar te vergelijken (7.5 & 7.6). Daarna volgt een soortgelijke analyse van de Nederlandse bevoegdheden (7.7) en wordt de bevoegdheidstoedeling geëvalueerd in vergelijking met de Engelse en Belgische instrumenten. Het blijkt dat de huidige Nederlandse bevoegdheidstoedeling uit balans is en slecht uitpakt voor zowel de overlastveroorzaker als de omwonenden (7.8). De balans tussen de onthoudings- en inspanningsverplichting kan in evenwicht worden gebracht door een andere toepassing van huidige instrumenten en een ruimhartiger bevoegdheidstoedeling. De ervaringen in Engeland, Wales en België dienen als inspiratiebron voor de nieuwe bevoegdheden (7.9).

## 7.2 Recht op privéleven overlastveroorzaker

In zowel Nederland als België, Engeland en Wales beschermt art. 8 EVRM een overlastveroorzaker tegen inmenging in zijn recht op privéleven. De in de landen gehanteerde reikwijdte van die bepaling sluit aan bij de ruime Europese uitleg. Het recht beschermt een sfeer of gebied waarin de burger vrijelijk zijn eigen persoonlijkheid kan ontplooiën en waarmaken. De woning is gewoonlijk de plek waar het privéleven zich afspeelt. Er is volgens het Europese Hof sprake van inmenging in het recht op privéleven, indien de overheid een regel opstelt of besluiten neemt, die gelding hebben in de woning.

De mate waarin de overheid ingrijpt, is af te zetten op een schaal. Verlies van de woning wordt daarop door het Europese Hof (in bijvoorbeeld *McCann*) aangemerkt als zeer ingrijpende inmenging in het recht op privéleven: ‘the loss of one’s home is a most extreme form of interference with the right to respect for the home’.

Het recht op privéleven wordt tevens door nationale constitutionele rechtsregels beschermd. In Nederland wordt de overlastveroorzaker beschermd door art. 10 Grondwet (hierna Gw). Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van art. 10 Gw heeft in beginsel dezelfde reikwijdte als het recht van art. 8 EVRM. Overheidsoptreden dat gevolgen heeft voor de bewoning van een woning moet worden bestempeld als inmenging in het recht van art. 10 Gw. In België beschermt art. 22 van de Belgische Grondwet (hierna Gw België) burgers tegen inmenging door de overheid. Ook deze bepaling heeft hetzelfde toepassingsbereik als art. 8 EVRM. In Engeland kent men geen zelfstandig gecodificeerd recht op privéleven, maar de inwoners kunnen zich sinds de inwerkingtreding van de Human Rights Act 1998 bij de nationale rechter beroepen op de bescherming van art. 8 EVRM.

Een beperking van het recht op privéleven van een overlastveroorzaker kan legitiem zijn. Het EVRM en de Nederlandse en Belgische grondwetten hanteren verschillende beperkingensystematieken. De drie beperkingsvoorwaarden van art. 8 lid 2 EVRM vormen de gemene deler in Nederland, België en Engeland.

De eerste voorwaarde is dat inmenging een wettelijke grondslag moet hebben. Deze wettelijke grondslag moet voldoen aan de eisen van ‘accessibility’ en ‘foreseeability’. De tweede voorwaarde is dat inmenging in het belang is van één van de limitatief omschreven doelen. De derde voorwaarde is dat inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving. Er dient een dringende maatschappelijke behoefte te bestaan aan inmenging. De inmenging mag niet in strijd zijn met de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Dat betekent dat inmenging geschikt (nuttig, relevant en toereikend) moet zijn om het beoogde doel te bereiken. Er mogen geen minder ingrijpende manieren bestaan

om hetzelfde doel te bereiken. De ernst van inmenging moet in een redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het belang van het doel dat wordt nagestreefd.

In Nederland en België wordt een aanvullende constitutionele voorwaarde gesteld aan de wettelijke grondslag. De beperkingensystematiek van beide nationale grondwetten hanteert een formalistische benadering en stellen het primaat van de nationale dan wel federale wetgever voorop.

De Nederlandse Grondwet stelt de strengste voorwaarde. Het recht van art. 10 Gw mag alleen door de lokale overheid worden beperkt, indien het overheidsoptreden is terug te voeren op een wet in formele zin die specifiek voor de beperking is opgesteld. Deze ‘specifieke wet in formele zin’ noemt uitdrukkelijk de te beperken grondrechten en regelt de omvang van de toegestane beperking. Het is daarom de gemeenteraad in beginsel niet toegestaan om op grond van de autonome verordenende bevoegdheid van art. 108 Gw jo. art. 147 Gemeentewet het recht op privéleven van art. 10 Gw te beperken. De bepaling is niet uitdrukkelijk opgesteld met het oog op beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van art. 10 Gw.

De Belgische Grondwet is iets minder streng dan haar Nederlandse equivalent. Art. 22 Gw België vereist dat inmenging in het recht op privéleven zijn grondslag vindt in een federale wet, decreet of ordonnantie. Een federale wet is door het federale parlement is goedgekeurd en door de Koning is bekrachtigd. Als een decreet of ordonnantie de grondslag voor de beperking vormt, dient het decreet of de ordonnantie wel in het kader van een ‘welbepaalde aan de decreetgever toegewezen aangelegenheid’ opgesteld te zijn. De lokale overheid is niet bevoegd het recht op eerbiediging van het privéleven van art. 22 Gw België te beperken zonder dat daarvoor de vereiste grondslag bestaat. De federale wet, het decreet of ordonnantie hoeft – anders dan in Nederland – niet specifiek gericht te zijn op de beperking van het recht op privéleven.

### 7.3 Recht op privéleven omwonenden

Gebrekkig optreden van de lokale overheid tegen woonoverlast kan in strijd zijn met het recht op privéleven van de omwonenden die slachtoffer zijn van de woonoverlast. De overheid komt in dat geval haar positieve verplichting voortvloeiend uit het recht op privéleven van de omwonenden niet na. Bij de beoordeling of sprake is van een dergelijke schending moet een onderscheid gemaakt worden tussen derden-inmenging en schending van het recht op privéleven van de omwonenden.

Van derden-inmenging is sprake als overlastgevend gedrag van een particuliere overlastveroorzaker – de derde – zoveel invloed op het leven van de omwonenden heeft dat de woonoverlast te kenmerken valt als inmenging in hun

recht op privéleven. Aan derden-inmenging worden door het Europese Hof als ook door de Nederlandse, Engelse en Belgische rechters twee voorwaarden gesteld. Ten eerste moet de overlast een direct effect hebben op het privéleven van de omwonenden. Ten tweede moet de overlast voldoende ernstig zijn.

De voorwaarde dat de woonoverlast ernstig moet zijn, vormt de meest lastig te nemen horde voor het slachtoffer van woonoverlast. De ernst dient volgens het Europese Hof per geval te worden beoordeeld en is afhankelijk van de concrete omstandigheden. Bij de beoordeling speelt de intensiteit van de woonoverlast een rol, als ook de duur, de fysieke en mentale effecten van de woonoverlast en de algemene context van de leefomgeving. Van derden-inmenging is geen sprake als de woonoverlast verwaarloosbaar is in vergelijking met andere (milieu)gevaaren in het moderne stadsleven.

De meeste vormen van woonoverlast vallen niet te kwalificeren als derden-inmenging. Van omwonenden wordt een hoog tolerantieniveau verlangd. Toch is het mogelijk dat woonoverlast als derden-inmenging wordt bestempeld. In recente Europese jurisprudentie (zoals *Mileva*) wordt geluidsoverlast veroorzaakt door gebruikers van een appartementengebouw als derden-inmenging aangemerkt. In de nationale rechtspraak is woonoverlast voor zover bekend nog niet als derden-inmenging gekwalificeerd.

Indien woonoverlast als derden-inmenging wordt aangemerkt, moet de rechter beoordelen of het gebrekkige overheidsoptreden tegen de woonoverlast als schending van art. 8 EVRM moet worden bestempeld. Van schending is sprake als er geen redelijk evenwicht is bereikt tussen het individuele belang van de omwonenden om zoveel mogelijk van de derden-inmenging gevrijwaard te blijven en het belang van de samenleving bij de overlastveroorzakende activiteit. Het Europese Hof hanteert bij deze toets een ruime appreciatiemarge: het staat de overheid in beginsel vrij om te bepalen welke middelen zij inzet om een ‘fair balance’ te bereiken.

De schendingstoets bestaat in hoofdzaak uit een beoordeling van de besluitvormingsprocedure. De gevolgde procedure moet volgens het Europese Hof ‘fair’ zijn: er moet voldoende onderzoek zijn gedaan, de slachtoffers moeten hun zienswijze hebben kunnen geven, de woonoverlast moet met gepaste zorgvuldigheid (‘due diligence’) tegemoet zijn getreden, tegenstrijdige belangen dienen meegewogen te worden en besluiten moeten bij de nationale rechter aanvechtbaar zijn. Een schending van nationale rechtsregels maakt de kans groter dat sprake is van een schending van art. 8 EVRM.

Er kan worden geconcludeerd dat art. 8 EVRM de omwonenden van een overlastveroorzaker beperkte bescherming biedt. Hoewel uit het recht op privéleven positieve verplichtingen voor de lokale overheid voortvloeien, zijn deze verplichtingen in de meeste gevallen van woonoverlast niet van toepassing. De woonoverlast is veelal niet ernstig genoeg om als derden-inmenging in het

recht op privéleven te kunnen gelden. Mocht de rechter in een concreet geval tot de conclusie komen dat sprake is van derden-inmenging, dan blijft het alsnog onzeker of het gebrek aan overheidsoptreden leidt tot een schending van art. 8 EVRM.

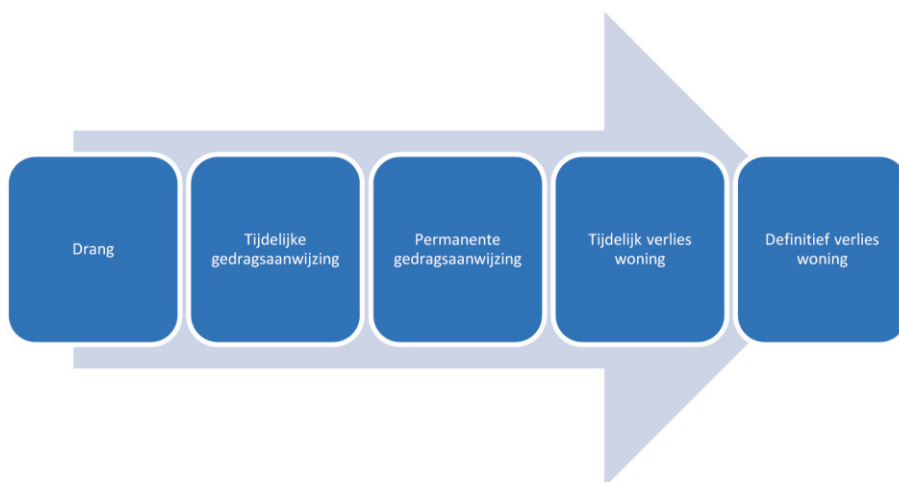
Anders dan in België, Engeland en Wales heeft een Nederlandse omwonende van een overlastveroorzaker een andere – meer kansrijke – mogelijkheid om de lokale overheid te verplichten de woonoverlast aan te pakken. De beginselplicht tot handhaving biedt bescherming aan de omwonenden, indien de woonoverlast gepaard gaat met een overtreding van de wet. Het college en de burgemeester zijn in beginsel verplicht om handhavend op te treden, als zij bevoegd zijn om een overlastgevende overtreder aan te pakken. De lokale overheid is sneller op basis van haar beginselplicht tot handhaving verplicht tot handhavend optreden dan op basis van de positieve verplichtingen voortvloeiend uit art. 8 EVRM. Een belangrijk verschil is dat de beginselplicht tot handhaving – anders dan bij de positieve verplichtingen – niet de voorwaarde kent dat de woonoverlast ernstig is. Voor een succesvol beroep op de beginselplicht is ‘slechts’ vereist dat de woonoverlast gepaard gaat met een overtreding van de wet.

## 7.4 Vrijheidsbeperking en de-escalatiemodel

Bij een evenwichtige aanpak van woonoverlast wordt het recht op privéleven van de overlastveroorzaker zo min mogelijk beperkt, maar wordt het recht op privéleven van de omwonenden zo goed mogelijk beschermd. Indien de lokale overheid besluit om – bijvoorbeeld wegens positieve verplichtingen of de beginselplicht tot handhaving – het recht van de overlastveroorzaker te beperken, moet de vrijheidsbeperking zo gering mogelijk zijn.

### 7.4.1 De-escalatiemodel

Om aan een evenwichtige aanpak invulling te geven, is een de-escalatiemodel ontwikkeld. De bevoegdheden van de lokale overheid kunnen worden geanalyseerd met behulp van een model met instrumenten verdeeld over vijf lagen, oplopend in mate van ernst van ingrijpen:



Het model maakt inzichtelijk welke bevoegdheden toegepast kunnen worden om vroegtijdig op te treden tegen de woonoverlast. Door een vroegtijdig optreden wordt de situatie gede-escaleerd en kan een ingrijpende vrijheidsbeperking als de sluiting van een woning worden voorkomen.

In de eerste laag van het model bevinden zich de mogelijkheden van drang, die de lokale overheid bij de aanpak van woonoverlast ter beschikking staan. Onder drang versta ik de uitoefening van druk op de overlastveroorzaker om de woonoverlast te stoppen zonder dat daarbij wettelijke dwang wordt uitgeoefend.<sup>638</sup>

Een voorbeeld van het uitoefenen van drang is het afsluiten van een gedragsconvenant ('behavioural contract') tussen de overlastveroorzaker en de lokale overheid.<sup>639</sup> Dit gedragsconvenant betreft een intentieverklaring van de veroorzaker van woonoverlast waarin hij uitspreekt welke gedragingen hij niet ('in de nacht drummen') of juist wel ('psychische hulpverlening aanvaarden') verricht. Met het sluiten van een gedragsconvenant beoogt de lokale overheid de overlastveroorzaker zonder dwang te bewegen om zijn leven te beteren. Het gedragsconvenant is juridisch niet handhaafbaar en heeft slechts symbolische waarde.

Een ander voorbeeld van het uitoefenen van drang is het geven van een bestuurlijke waarschuwing aan de overlastveroorzaker. Met een bestuurlijke waarschuwing spoort de lokale overheid een overlastveroorzaker aan om zijn overlastgevende activiteiten te staken. De lokale overheid waarschuwt de overlastveroorzaker dat het voortduren van de woonoverlast kan leiden tot het toepassen van een bevoegdheid die bijvoorbeeld het verlies van de woning tot gevolg heeft.

<sup>638</sup> Zie over drang, Schilder 2009; Kriek e.a. 2012, p. 2.

<sup>639</sup> Winick & Wexler 2003.

Het uitoefenen van drang door de lokale overheid valt te kwalificeren als inmenging in het recht op privéleven van de overlastveroorzaker. Er is bij een gedragsconvenant echter geen sprake van een inmenging in het recht, omdat de overlastveroorzaker het gedragsconvenant vrijwillig aangaat. Bij de bestuurlijke waarschuwing is er sprake van een geringe inmenging in het recht op privéleven van de overlastveroorzaker. De bestuurlijke waarschuwing moet – anders dan bij een gedragsconvenant – worden bestempeld als een eenzijdig overheidsoptreden dat licht ingrijpt in de vrijheid van de overlastveroorzaker. Er moet daarom voldaan worden aan de voorwaarden die art. 8 EVRM en constitutionele regels stellen aan beperking van het recht op privéleven.

In de tweede en derde laag van het de-escalatiemodel plaats ik de gedragsaanwijzing van de lokale overheid aan de overlastveroorzaker. Deze gedragsaanwijzing bevat een gebod (verplichting tot een doen) of een verbod (verplichting tot een nalaten) en is van toepassing op het gedrag in een woning. Voorbeelden hiervan zijn een verbod om bezoek in de woning te ontvangen, een verbod om gedurende de avond piano te spelen of een gebod tot het volgen van een agressiereductietraining.

Een gedragsaanwijzing moet worden bestempeld als inmenging in het recht op privéleven. Een gedragsaanwijzing als het bezoekersverbod is zelfs te kenmerken als een forse inmenging. Toch leidt een gedragsaanwijzing tot een minder ingrijpende inmenging dan bijvoorbeeld het besluit om een woning te sluiten. Het laatstgenoemde besluit leidt tot het tijdelijk dan wel definitief verlies van de woning.

In een gedragsaanwijzing kan een absoluut of beperkt verbod staan. Een absoluut verbod verbiedt het (potentieel) overlastgevende gedrag in zijn algemeen. Een voorbeeld is het verbod om katten te houden in een woning. Een beperkt verbod verbiedt deelaspecten van het overlastgevende gedrag. Een voorbeeld is het verbod op het houden van meer dan vijf katten in een woning. Het staat de overlastveroorzaker vrij om katten te hebben, maar er is een limiet gesteld. Een ander voorbeeld is een verbod op drummen tussen negen uur in de avond en zeven uur in de ochtend. In de meeste gevallen leidt een absoluut verbod tot een meer ingrijpende inmenging in het recht op privéleven dan een beperkt verbod.

Er zijn verschillende gedragsaanwijzingen: de tijdelijke gedragsaanwijzing (de tweede laag van het de-escalatiemodel) en de permanente gedragsaanwijzing (de derde laag van het de-escalatiemodel). Een voorbeeld van een tijdelijke gedragsaanwijzing is het gebod om gedurende vier maanden drugshulpverlening te aanvaarden. Een voorbeeld van een permanente gedragsaanwijzing is een bezoekersverbod voor onbepaalde tijd. In de regel is een permanente gedragsaanwijzing een meer ingrijpende inmenging in het recht op privéleven

dan een tijdelijke gedragsaanwijzing. Een permanent verbod om piano te spelen is immers ingrijpender dan een verbod om gedurende één maand piano te spelen in de eigen woning.

Een ander onderscheid betreft de algemene gedragsaanwijzing en de individuele gedragsaanwijzing. Een algemene gedragsaanwijzing is gericht op een onbeperkt aantal burgers. Een voorbeeld is een verbod op het veroorzaken van geluidsoverlast dat is opgenomen in een plaatselijke verordening. Iedereen in de gemeente is eraan gehouden om dit verbod niet te overtreden. Een individuele gedragsaanwijzing geldt slechts voor één specifieke overlastveroorzaker. Een voorbeeld is een bezoekersverbod dat door de lokale overheid of de rechter aan de overlastveroorzaker is opgelegd.

Een algemene gedragsaanwijzing is te kenmerken als inmenging in het recht op privéleven van meerdere burgers, terwijl een individuele gedragsaanwijzing slechts gevolgen heeft voor de vrijheid van één burger. Het is niet bij voorbaat vast te stellen of een algemene gedragsaanwijzing een meer of minder ingrijpende inmenging in het recht op privéleven is dan een individuele gedragsaanwijzing.

Bij de individuele gedragsaanwijzing ligt rechtsongelijkheid op de loer. Er is sprake van ‘government by injunction’.<sup>640</sup> Het opleggen van een individuele gedragsaanwijzing (zoals de ‘Anti-Social Behaviour Order’) is daarom in Engeland omstreden. Ramsay merkt het opleggen van een individuele gedragsaanwijzing aan als ‘a power of unelected judges, responding to the initiative of local authority officials, to limit the basic civil rights of individual citizens on the basis of a discretionary evaluation of those citizens’ disposition towards each other’s feelings of security. Such a power is on its face inconsistent with the rule of general laws that has characterised the civilization known as representative democracy’.<sup>641</sup>

Een gedragsaanwijzing kan op verschillende manieren worden gehandhaafd. De niet-naleving kan strafrechtelijk als ook bestuursrechtelijk worden gesanctioneerd. Indien de niet-naleving bestuursrechtelijk wordt gesanctioneerd, spelen een bestuurlijke punitieve sanctie (bestuurlijke boete) of een herstel-sanctie een rol. De gekozen vorm van handhaving beïnvloedt de mate van ingrijpendheid van inmenging.

De vierde en vijfde laag van het de-escalatiemodel bevat de meest ingrijpende inmenging in het recht op privéleven: overheidsoptreden dat leidt tot het verlies van de woning. Er bestaat verschil tussen overheidsoptreden dat leidt tot het tijdelijk verlies (de vierde laag) en optreden dat leidt tot het definitief verlies van de woning door de overlastveroorzaker (de vijfde laag). Een voorbeeld uit de

---

<sup>640</sup> Livingston 1997, p. 642.

<sup>641</sup> Ramsay 2010. Zie ook Simester & Von Hirsch 2006; Simester & Von Hirsch 2011.



vierde laag is het besluit om vanwege drugshandel de woning voor de duur van zes maanden te sluiten. De bewoner van de gesloten woning verliest zijn woning tijdelijk. Een voorbeeld uit de vijfde laag is de onteigening van de woning of de gedwongen sloop van een woning. Het definitief verlies van een woning door de overlastveroorzaker is een meer ingrijpende inmenging in zijn recht op privéleven dan een tijdelijk verlies van zijn woning.

#### **7.4.2 Recht op privéleven en de-escalatiemodel**

Welke bevoegdheid uit het de-escalatiemodel dient de lokale overheid bij de aanpak van woonoverlast toe te passen, om zo goed mogelijk te voldoen aan de negatieve en positieve verplichtingen die voortvloeien uit het recht op privéleven van de overlastveroorzaker en zijn omwonenden? Positieve verplichtingen die voortvloeien uit art. 8 EVRM dwingen de lokale overheid niet snel tot de aanpak van woonoverlast. De woonoverlast zal veelal niet ernstig genoeg zijn om als derden-inmenging in het recht op privéleven van omwonenden te kunnen worden aangemerkt. De lokale overheid kan in de meeste gevallen volstaan met niet-optreden tegen de woonoverlast. Door niet in te grijpen, voldoet de lokale overheid aan de negatieve verplichting voortvloeiend uit het recht op privéleven van de overlastveroorzaker: er is geen sprake van inmenging.

De negatieve verplichting komt pas in het gedrang, indien de lokale overheid uit vrije wil de woonoverlast wil aanpakken of de positieve verplichtingen dan wel de Nederlandse beginselplicht tot handhaving haar daartoe dwingen. Om legitiem het recht op privéleven te beperken, moet de lokale overheid voldoen aan de hierboven beschreven beperkingensystematiek van art. 8 lid 2 EVRM en (indien relevant) art. 10 Gw of art. 22 Gw België. Het optreden van de lokale overheid moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, moet geschikt zijn de woonoverlast te stoppen en mag niet strijdig zijn met de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Deze voorwaarden hebben consequenties voor de keuze van de toe te passen bevoegdheid bij de aanpak van woonoverlast in het concrete geval. De inzet van een instrument moet nuttig, relevant en toereikend zijn om de woonoverlast te stoppen. De lokale overheid moet de minst ingrijpende bevoegdheid toepassen waarmee de woonoverlast wordt aangepakt. De ernst van de toepassing dient in redelijke verhouding te zijn met de zwaarte van het belang van de aanpak van woonoverlast.

## 7.5 Privéleven en woonoverlastbestrijding Engeland en Wales

### 7.5.1 Analyse en evaluatie Engelse bevoegdheden

De lokale overheid in Engeland en Wales heeft meerdere mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken. In eerste instantie gebruikt de lokale overheid veelal ‘non-statutory instruments’. Deze instrumenten hebben geen wettelijke basis. De lokale overheid kan bijvoorbeeld een overlastveroorzaker waarschuwen en hem verzoeken de woonoverlast te staken. De lokale overheid kan bovendien in een ‘Acceptable Behaviour Contract’ op vrijwillige basis afspraken maken met overlastveroorzakers. Het niet nakomen van de afspraken heeft geen juridische gevolgen.

Een ingrijpend middel is het doen van een aanzegging (‘notice’). Een gemeenteambtenaar is op grond van de Environmental Protection Act 1990 bevoegd om een ‘abatement notice’ te sturen aan een overlastveroorzaker, indien er sprake is van ‘statutory nuisance’ (dat wil zeggen: rook-, damp- of gasuitstoot, vervuiling en geluidsoverlast). De overlastveroorzaker moet de overlast stoppen of verminderen. Het is een strafbaar feit om geen gehoor te geven aan de ‘abatement notice’.

Een bevoegde gemeenteambtenaar kan daarnaast op grond van de Noise Act 1996 een aanzegging (‘warning notice’) doen, indien sprake is van geluidsoverlast. De ‘warning notice’ verbiedt het om verdere geluidsoverlast te veroorzaken. Het niet navolgen van de aanzegging kan door de ambtenaar worden bestraft met een geldboete (‘fixed penalty notice’).

Verder kan de lokale overheid op grond van de Anti-Social Behaviour Act 2003 een aanzegging (‘remedial notice’) doen waarmee overlastgevend hoge heggen aangepakt worden. In de ‘remedial notice’ kan de eigenaar van de heg worden opgedragen de heg te snoeien. De lokale overheid kan bovendien het bevel (laten) uitvoeren. Het niet naleven van de ‘remedial notice’ is een strafbaar feit.

Een ander instrument is de ‘civil preventative order’. Dit is een individuele gedragsaanwijzing die op verzoek van de lokale overheid door de burgerlijke rechter (Magistrates’ Court of County Court) aan de overlastveroorzaker wordt gegeven. Door gebruik te maken van het burgerlijk procesrecht worden de zwaardere bewijsrechtelijke eisen van het strafrecht (vooral voortvloeiend uit art. 6 EVRM) omzeild. Er zijn twee ‘civil preventative orders’: de ‘Anti-Social Behaviour Order’ (ASBO) en de ‘Anti-Social Behaviour Injunction’ (ASBI).

De burgerlijke rechter kan op grond van de Crime and Disorder Act 1998 een ASBO opleggen, indien de overlastveroorzaker zich ‘anti-social’ heeft gedragen. Dit betekent dat zijn gedrag ‘alarm’, ‘harassment’ of ‘distress’ heeft

veroorzaakt of waarschijnlijk gaat veroorzaken voor één of meer personen buiten de huishouding van de overlastveroorzaker. Het is een strafbaar feit om de ASBO niet na te leven en overtreding wordt bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaren.

De burgerlijke rechter kan op verzoek van de lokale overheid op grond van de Housing Act 1996 een ASBI aan een overlastveroorzaker opleggen. De lokale overheid moet dan wel optreden als verhuurder van een woning. Het grootste verschil tussen de ASBI en de ASBO is dat eerstgenoemde ‘civil preventative order’ een ruimer toepassingsbereik heeft en dus gemakkelijker kan worden opgelegd. De ASBI kan al worden opgelegd als de overlastveroorzaker zich schuldig heeft gemaakt aan ‘public nuisance’ of ‘housing-related conduct capable of causing a nuisance or annoyance’. Een ander verschil betreft de handhaving. Overtreding van de ASBI wordt gezien als ‘civil contempt of court’ en wordt bestraft met een opsluiting in de gevangenis van ten hoogste twee jaren.<sup>642</sup>

Voorts kan op grond van de Anti-Social Behaviour Act 2003 een bezoekersverbod (‘closure notice’) en een gerechtelijk sluitingsbevel (‘closure order’) worden opgelegd aan een overlastveroorzaker. De lokale overheid of een politieambtenaar legt voor 48 uren een bezoekersverbod op, indien er sprake is van ernstige overlast of ernstige verstoringen van de openbare orde (eventueel gekoppeld aan het gebruik, de productie of levering van drugs). Het bezoekersverbod verbiedt de bewoner van de woning om gedurende 48 uren bezoek te ontvangen. Het niet respecteren van een bezoekersverbod is een strafbaar feit en wordt gesanctioneerd met een gevangenisstraf of een geldboete.

Nadat een bezoekersverbod is opgelegd, kan de lokale overheid of de politieambtenaar bij de rechter verzoeken om een sluitingsbevel. Deze procedure is privaatrechtelijk van aard. Er zijn verschillende sluitingsbevelen. Zo kan de rechter door middel van een ‘crack closure order’ een woning sluiten als het gebruik, de productie of de handel in een *Class A* drugs gepaard gaat met ordeverstoringen of ernstige overlast. Daarnaast kan de rechter op basis van een ‘anti-social behaviour closure order’ een woning sluiten vanwege overlastgevend gedrag. De te sluiten woning moet in verband gebracht kunnen worden met aanmerkelijke en voortdurende ordeverstoringen of voortdurende ernstige overlast. Het niet naleven van een sluitingsbevel is een strafbaar feit en wordt bestraft met een gevangenisstraf of een geldboete.

In een relatief gering aantal gevallen verhuurt de lokale overheid zelf een woning. De lokale overheid heeft dan op grond van de Housing Act 1985

---

<sup>642</sup> De mogelijkheid om op grond van de Local Government Act 1972 een ASBI op te leggen, laat ik buiten beschouwing. Door de *Shafi* uitspraak is deze mogelijkheid illusoir geworden.

dezelfde bevoegdheden als iedere andere woningverhuurder in Engeland. De rechtbank kan op verzoek van de lokale overheid in verband met de woonoverlast een ontruimingsbevel ('possession order') uitvaardigen. De overlastveroorzaker moet in dat geval zijn huurwoning definitief verlaten.

De regering Cameron is voornemens om het bovenstaande instrumentarium met behulp van de Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Bill 2013 te wijzigen. Hoewel de wetswijziging wordt aangekondigd als ingrijpende verandering, blijkt bij nadere bestudering dat de meeste al bestaande instrumenten slechts een andere naam krijgen. De aanzegging wordt bijvoorbeeld voortaan 'Community Protection Notice' genoemd en de verschillende sluitingsbevelen zijn omgedoopt als een 'Community Protection Closure Order'. De meest substantiële veranderingen doen zich voor bij de 'civil preventative order'. De ASBI en ASBO maken plaats voor de soortgelijke 'Injunction to Prevent Nuisance and Annoyance' (IPNA). Het toepassingsbereik van een IPNA wordt ruimer: de gedragsaanwijzing kan al worden opgelegd als de overlastveroorzaker 'nuisance or annoyance to a person not of the same household as himself' heeft veroorzaakt. Bovendien kan de IPNA – anders dan de ASBO of ASBI – naast een verbod ook een gebod bevatten. Hierdoor wordt het mogelijk om bijvoorbeeld een overlastveroorzaker te gebieden om hulpverlening voor drugsverslaving of psychische problemen te aanvaarden.

### **7.5.2 Effect bevoegdheden op recht op privéleven**

De toepassing van de bovenstaande bevoegdheden kan worden gekwalificeerd als inmenging in het recht op privéleven van de overlastveroorzaker. Op twee gebieden staan de bevoegdheden enigszins op gespannen voet met de beperkingsvoorwaarden van art. 8 lid 2 EVRM. Men kan zich ten eerste afvragen of het voor overlastveroorzakers altijd voldoende voorzienbaar is welk gedrag precies verboden is, omdat bij het opleggen van bijvoorbeeld een 'civil preventative order' in art. 1 Crime and Disorder Act 1998 gebruik wordt gemaakt van vage toepassingsvoorwaarden, zoals 'alarm', 'harassment' en 'distress'. Toch is er voor zover bekend geen jurisprudentie waarin de rechter concludeert dat niet voldaan is aan het voorzienbaarheidsvereiste. Waarschijnlijk worden problemen voorkomen doordat de lokale overheid veelal eerst een waarschuwing geeft en de overlast concretiseert, alvorens over te gaan tot de inzet van meer ingrijpende middelen.

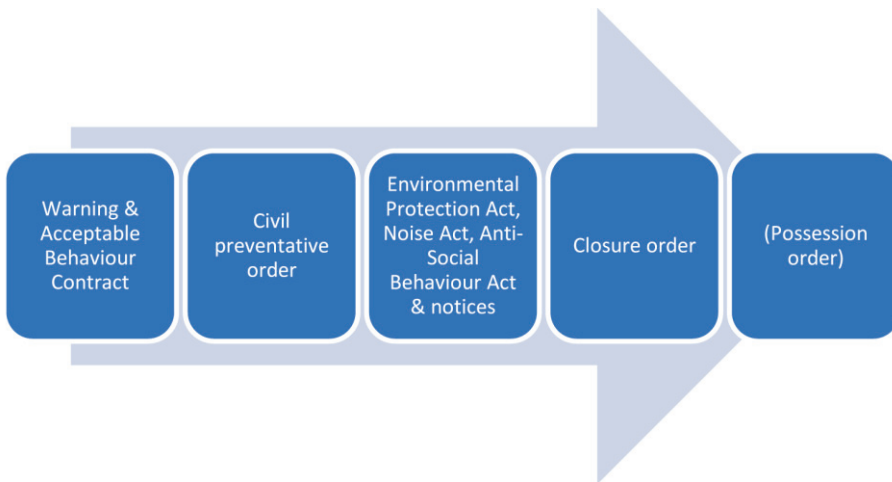
Een tweede pijnpunt betreft de beperkingsvoorwaarde dat inmenging noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving. Een 'civil preventative order' beperkt het recht op privéleven fors. Het is te betwijfelen of sommige van de opgelegde overlastverboden nuttig, relevant en toereikend zijn om de woonoverlast te bestrijden. Het is bovendien de vraag hoe sommige

overlastverboden in een ASBO of ASBI zich verhouden tot de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Een verbod op luidruchtige seks of het zingen onder de douche is tamelijk draconisch.

Toch speelt het recht op privéleven nagenoeg geen rol in de Engelse jurisprudentie over ‘civil preventative orders’. Er zijn mij geen zaken bekend waarin de rechter concludeert dat een ASBO of ASBI niet noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het lijkt erop dat de meer procedurele vraag of sprake is van schending van art. 6 EVRM in de rechtspraak de aandacht afleidt van de meer materiële vraag of het overlastverbod wel kan worden opgelegd.

Een ‘closure order’ moet worden bestempeld als ingrijpende inmenging in het recht op privéleven en staat op gespannen voet met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. In de jurisprudentie levert dit echter geen problemen op, omdat het uitvoeren van een sluitingsbevel in Engeland uitzonderlijk is. De lokale overheid zet een sluitingsbevel alleen bij zeer ernstige gevallen in, waarbij nauwelijks discussie mogelijk is of sluiting van de woning noodzakelijk is.

### 7.5.3 Bevoegdheden in de-escalatiemodel



## 7.6 Privéleven en woonoverlastbestrijding België

### 7.6.1 Analyse en evaluatie Belgische bevoegdheden

De Belgische lokale overheid heeft in vergelijking met Nederland, Engeland en Wales de meest ruime mogelijkheden om woonoverlast aan te pakken. In de praktijk maken de burgemeester en de gemeenteraad nog lang niet allemaal gebruik van deze bevoegdheden, maar juridisch gezien kan de lokale overheid

snel optreden zonder daarbij het recht op privéleven van de overlastveroorzaker te schenden. Zo is de gemeenteraad op grond van art. 135 § 2 NGW bevoegd om een politiereglement op te stellen. Dit wordt de algemene administratieve politiebevoegdheid van de gemeenteraad genoemd. Een politiereglement kan algemene verboden bevatten waarmee woonoverlast wordt aangepakt. Het overlastverbod kan op de woning van toepassing zijn, mits de te reguleren overlast de openbare orde, veiligheid en gezondheid in gevaar kan brengen.

Het te verbieden overlastgevend gedrag moet als openbare overlast bestempeld kunnen worden. Openbare overlast houdt een verstoring van de materiële openbare orde in. Een dergelijke verstoring leidt tot een 'ongewone materiële situatie'. Tegen een verstoring van de morele openbare orde kan de gemeente op grond van de algemene administratieve politiebevoegdheid niet optreden. Een verstoring van de 'morele openbare orde' is niet genoeg om van openbare overlast te kunnen spreken en ziet – anders dan bij een verstoring van de materiële openbare orde – alleen op een verstoring van ideeën over goed en kwaad. De fysieke orde wordt bij een verstoring van de materiële openbare orde zichtbaar verstoord: de ordeverstoring veruitwendigt zich.

Een voorbeeld verduidelijkt het voorgaande onderscheid. Het enkele gebruik van drugs door een drugsverslaafde moet worden bestempeld als een verstoring van de morele openbare orde. De burgemeester en de gemeenteraad zijn niet bevoegd om op basis van de algemene administratieve politiebevoegdheid tegen drugsgebruik op te treden. Er is pas sprake van een verstoring van de materiële openbare orde als de drugsverslaafde overlast voor zijn omgeving veroorzaakt. De materiële openbare orde wordt bijvoorbeeld verstoord als hij begint te schreeuwen of zich agressief naar omstanders gedraagt. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ziet er streng op toe dat de gemeente slechts op mag treden tegen een verstoring van de materiële openbare orde.

De gemeenteraad kan besluiten om een overtreding van een politiereglement bestuurlijk te sanctioneren en een sanctionerend ambtenaar aan te stellen. Deze sanctionerend ambtenaar is op basis van art. 119bis NGW – en in de toekomst op grond van de Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties – bevoegd om een overtreder van een politiereglement een gemeentelijke administratieve sanctie op te leggen. De sanctie is een administratieve geldboete van ten hoogste 250 euro (in de toekomst 350 euro).

De burgemeester kan ook optreden tegen openbare overlast, die te kenmerken valt als een verstoring van de materiële openbare orde. Hij kan een politiemaatregel treffen op grond van zijn taak om politiereglementen te handhaven (art. 133 NGW) en op basis van zijn zelfstandige administratieve politiebevoegdheid (art. 135 § 2 NGW jo. art. 133 NGW). In dat laatste geval is

niet vereist dat de verstoring van de materiële openbare orde gepaard gaat met een overtreding van een politiereglement.

Een politimaatregel is niet bestraffend en is gericht op één welbepaald persoon of geval. De maatregel kan bestaan uit een bevel waarin aan de overlastveroorzaker een verbod wordt opgelegd. Voorbeelden zijn een verbod op bewoning, een onbewoonbaarverklaring en het gebod de woning te laten slopen. Het niet naleven van een politimaatregel kan in een politiereglement door de gemeenteraad strafbaar worden gesteld.

Ten slotte kan de door de gemeenteraad aangewezen sanctionerend ambtenaar overtredingen van het Strafwetboek bestraffen met een gemeentelijke administratieve geldboete van hoogstens 250 euro (vanaf 2014 is de maximumhoogte 350 euro). Dit is slechts mogelijk ten aanzien van de artikelen uit het Strafwetboek die zijn genoemd in art. 119bis NGW. Deze bepalingen worden als ‘gemengde inbreuk’ getypeerd. De nieuwe Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties wijst nagenoeg dezelve bepalingen als gemengde inbreuk aan.

De sanctionerend ambtenaar moet samenwerken met de procureur des Konings bij de aanpak van een gemengde inbreuk. Hij kan een ‘lichte gemengde inbreuk’ bestraffen met een administratieve geldboete, indien de procureur des Konings een uitdrukkelijke beslissing tot geen vervolging heeft genomen of als de procureur binnen twee maanden geen beslissing heeft genomen. De sanctionerend ambtenaar kan een ‘zware gemengde inbreuk’ slechts bestraffen, indien de procureur des Konings uitdrukkelijk heeft besloten om niet tot vervolging over te gaan. Afdeling 2 van de Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties voorziet vanaf 2014 in een procedure voor de afhandeling van de gemengde inbreuken.

Eén van de (lichte) gemengde inbreuken wordt ingezet bij de aanpak van woonoverlast. Het gaat om art. 561, 1° Strafwetboek. Deze bepaling verbiedt nachtgerucht of nachtrumoer waardoor de rust van bewoners kan worden verstoord. Veroorzakers van nachtelijke geluidsoverlast kunnen daarom met een gemeentelijke administratieve geldboete worden bestraft.

Een bemiddelingsprocedure kan een onderdeel vormen binnen de procedure om een gemeentelijke administratieve sanctie op te leggen. Bij een minderjarige overtreder is een bemiddeling zelfs verplicht. Een onafhankelijke bemiddelaar maakt afspraken met de overtreder over de te vergoeden of te herstellen schade die het gevolg is van de overtreding. Als de overtreder deze afspraken nakomt, legt de sanctionerend ambtenaar in beginsel geen administratieve geldboete op.

### **7.6.2 Effect bevoegdheden op recht op privéleven**

Het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van art. 22 van de Belgische Grondwet verzet zich niet tegen de aanpak van woonoverlast door de gemeenteraad of burgemeester. De gemeenteraad kan door middel van een politiereglement het recht van art. 22 Gw België legitiem beperken. De burgemeester is bevoegd om op grond van de bevoegdheid tot handhaving van politiereglementen of zijn zelfstandige administratieve politiebevoegdheid het recht van art. 22 Gw België te beperken.

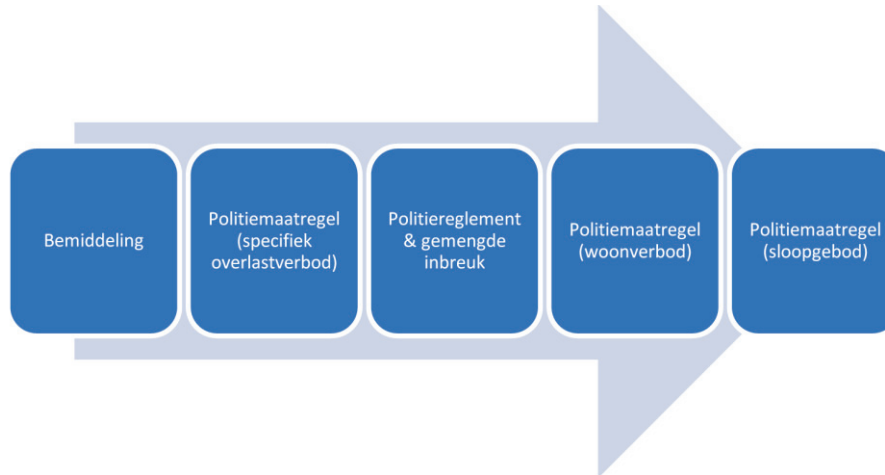
De door de Belgische Grondwet voor legitieme beperking vereiste grondslag in een federale wet is aanwezig: art. 135 § 2 NGW. Deze bepaling is vergelijkbaar met art. 108 Gemeentewet jo. art. 147 Gemeentewet in Nederland, maar anders dan haar Nederlandse equivalent stelt de Belgische Grondwet niet de strenge eis dat een beperking van het recht op privéleven een grondslag moet hebben in een specifieke wet.

Een politiereglement en een politimaatregel zijn aan te merken als inmenging in het recht op privéleven van art. 8 EVRM, indien zij van toepassing zijn op de woning. Er moet daarom aan de voorwaarden van art. 8 lid 2 EVRM worden voldaan. Het politiereglement en de politimaatregel dienen noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Het overheidsoptreden moet nuttig, relevant en toereikend zijn om de woonoverlast te bestrijden en mag niet in strijd zijn met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De sanctionerend ambtenaar moet de beperkingsvoorwaarden van art. 8 EVRM in acht nemen bij het opleggen van een gemeentelijke administratieve sanctie. Een geldboete die volgt op de overtreding van bijvoorbeeld een politiereglement of een gemengde inbreuk uit het Strafwetboek mag niet strijdig zijn met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. De sanctie zal echter niet snel in strijd zijn met het proportionaliteitsbeginsel vanwege de betrekkelijk lage maximale hoogte van een gemeentelijke administratieve geldboete (nu is dat 250 euro en in de toekomst 350 euro).



### 7.6.3 Bevoegdheden in de-escalatiemodel



## 7.7 Privéleven en woonoverlastbestrijding Nederland

### 7.7.1 Analyse en evaluatie Nederlandse bevoegdheden

De Nederlandse lokale overheid heeft een aantal bevoegdheden om woonoverlast aan te pakken. Veelal waarschuwt de lokale overheid in eerste instantie de veroorzaker van woonoverlast voor eventuele toepassing van een wettelijke bevoegdheid. De lokale overheid verzoekt de overlastveroorzaker te stoppen met de overlastgevende activiteit en waarschuwt hem voor de mogelijke consequenties die het voortduren van de woonoverlast kan hebben. Indien de gewaarschuwde de woonoverlast niet stopt, kan de lokale overheid besluiten om een meer ingrijpend instrument dan een waarschuwing in te zetten.

Het vloeit niet dwingend uit de wet voort dat een bestuurlijke waarschuwing moet worden gegeven, alvorens een bevoegdheid kan worden toegepast om de woonoverlast aan te pakken. De bestuurlijke waarschuwing is daarom geen besluit in de zin van art. 1:3 Awb. Zij wordt juridisch slechts bestempeld als een mededeling van het gemeentebestuur aan de overlastveroorzaker. Er wordt daarom geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming geboden aan de overlastveroorzaker.

De gemeenteraad kan op grond van zijn autonome verordenende bevoegdheid in een verordening een algemeen verbod opnemen op bijvoorbeeld het veroorzaken van geluidhinder of het houden van hinderlijke dieren. De verordening kan op een woning van toepassing zijn, mits het in de verordening verboden gedrag een uitstralend effect op de openbare orde heeft.

Het college is in een dergelijk geval het bevoegde bestuursorgaan om met behulp van herstelsancties of bestraffende sancties op te treden tegen overtreding van een autonome verordening. De last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom zijn de toe te passen herstelsancties. De bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking zijn de bestraffende sancties.

Verder hebben de burgemeester en het college drie bevoegdheden om een woning te sluiten. De eerste bevoegdheid is te vinden in art. 174a Gemeentewet. De burgemeester mag een woning sluiten, indien door gedragingen in een woning de openbare orde rondom die woning ernstig verstoord wordt. Er dient sprake te zijn van overlast waardoor de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning in ernstige mate wordt bedreigd. De tweede sluitingsbevoegdheid staat in art. 17 Woningwet. Het college is bevoegd een woning te sluiten, indien er sprake is van een overtreding van art. 1a of 1b Woningwet. De overtreding moet gevaarlijk zijn voor de veiligheid of gezondheid of een bedreiging vormen voor de leefbaarheid en er moet een klaarblijkelijk gevaar op herhaling van de overtreding bestaan. De derde sluitingsbevoegdheid is neergelegd in art. 13b Opiumwet. De burgemeester is bevoegd tot het sluiten ('toepassen van bestuursdwang') als in een woning een middel als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.

Het traject na de sluiting van de woning is geregeld in de Wet Victor. Deze wet biedt de lokale overheid twee bevoegdheden, die elkaar in ingrijpendheid opvolgen. Eerst kan het college op grond van art. 14 Woningwet de eigenaar van een gesloten woning verplichten om het gebruik en beheer van de woning over te dragen aan een derde. Vervolgens kan de gemeenteraad op basis van art. 77 Onteigeningswet de woning onteigenen, indien art. 14 Woningwet tevergeefs is toegepast.

Voorts kan de gemeenteraad door het vaststellen van een bestemmingsplan bedrijfsmatige activiteiten in woningen verbieden. Deze activiteiten veroorzaken in sommige gevallen woonoverlast. Het college is bevoegd om het bestemmingsplan te handhaven met behulp van een herstelsanctie.

Het college kan eveneens op grond van de Woningwet woonoverlast aanpakken met behulp van een last onder dwangsom en last onder bestuursdwang (en naar verwachting in de toekomst met de bestuurlijke boete). Art. 1b Woningwet verbiedt de overtreding van het Bouwbesluit 2012 en vormt de grondslag voor handhavend optreden tegen overlastgevende activiteiten. Art. 1a Woningwet biedt een basis als er sprake is van woonoverlast, maar het Bouwbesluit 2012 niet is overtreden. Dit artikel bevat een vangnetbepaling, die het mogelijk

maakt om tegen gevaarlijke en ongezonde situaties op te treden, die niet met andere bevoegdheden vallen aan te pakken.

Het precieze toepassingsbereik van de Woningwet is onduidelijk, maar de bevoegdheden uit de Woningwet zijn niet zo ruim dat alle vormen van woonoverlast kunnen worden bestreden. Zo valt sociale overlast niet onder de reikwijdte van de Woningwet. Bij sociale overlast moet men bijvoorbeeld denken aan geluidsoverlast veroorzaakt door het gebruik van drugs of het uitoefenen van een lawaaiige hobby. De Woningwet ziet hoofdzakelijk op de bestrijding van meer fysieke vormen van woonoverlast, zoals het tegengaan van achterstallig onderhoud, vervuiling, hennepcultuur en andere brandgevaarlijke activiteiten.

### **7.7.2 Effect bevoegdheden op recht op privéleven**

Een bestuurlijke waarschuwing moet worden bestempeld als inmenging in het recht op privéleven van de overlastveroorzaker, indien de waarschuwing betrekking heeft op het beëindigen van woonoverlast. Er moet worden voldaan aan de beperkingsvoorwaarden van art. 10 Gw en art. 8 lid 2 EVRM. In de praktijk is het onduidelijk welke bevoegdheid wordt toegepast, indien de woonoverlast niet stopt na het geven van de waarschuwing. Soms wordt een niet van toepassing zijnde wettelijke grondslag gebruikt. Als de bestuurlijke waarschuwing niet is terug te voeren op een toe te passen wettelijke bevoegdheid (in een specifieke wet in formele zin), dan is er sprake van strijd met het recht op privéleven van de overlastveroorzaker.

De verhouding tussen de autonome verordende bevoegdheid van de gemeenteraad en het recht op privéleven van art. 10 Gw is problematisch. Een autonome verordening die gevolgen heeft voor de bewoning van de woning beperkt het recht op privéleven van art. 8 EVRM en art. 10 Gw. De grondwetsbepaling vereist dat inmenging in het recht op privéleven een grondslag heeft in een specifieke wet in formele zin. De autonome verordening vindt zijn grondslag in art. 108 Gw jo. art 147 Gemeentewet en voldoet daarmee niet aan deze beperkingsvoorwaarde. De conclusie is dat het recht op privéleven door een verordening niet legitiem beperkt kan worden.

Strikt genomen is elke autonome verordening die gevolgen heeft voor de bewoning van de woning strijdig met art. 10 Gw. De vereiste grondslag in een wet in formele zin ontbreekt. Toch wordt in de rechtspraak een geringe inbreuk op het recht op privéleven soms geaccepteerd. Er bestaat een kans dat algemene verboden in autonome verordeningen toch toepasbaar zijn bij de aanpak van woonoverlast. Het is echter lastig te voorspellen welk algemeen verbod de ‘geringe-inbreuk-toets’ zal doorstaan.

Indien een autonome verordening niet in strijd is met art. 10 Gw, kan het college de bepaling uit de verordening handhaven met behulp van een

herstelsanctie of een bestraffende sanctie. Bij het opleggen van de sanctie moet het bestuursorgaan de voorwaarden van art. 8 lid 2 EVRM in acht nemen. Daarbij is voornamelijk van belang dat de opgelegde sanctie noodzakelijk is in een democratische samenleving, dat wil zeggen geschikt is om de woonoverlast aan te pakken en niet strijdig is met de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

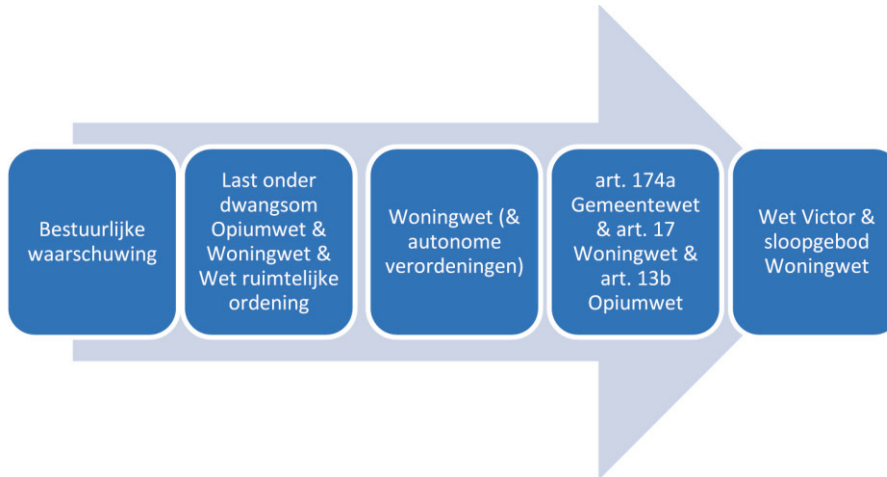
De sluiting van een woning is te kwalificeren als zeer ingrijpende inmenging in het recht op privéleven van de overlastveroorzaker. De sluiting heeft tot gevolg dat hij en andere bewoners hun woning (tijdelijk) verliezen. De toepassing van de bevoegdheden van de Wet Victor is te bestempelen als een nog ingrijpender inmenging in het recht op privéleven. De overlastveroorzaker verliest zijn woning voor langere duur, indien hij zijn gesloten pand op last van het college verplicht in beheer moeten geven. Het verlies van de woning wordt definitief als de gemeenteraad besluit de woning te onteigenen.

Het recht op privéleven van art. 10 Gw verzet zich in beginsel niet tegen de toepassing van de sluitingsbevoegdheden of de bevoegdheden van de Wet Victor. Er is een grondslag voor de beperking te vinden in een specifieke wet in formele zin. Het tweede lid van art. 8 EVRM beperkt de mogelijkheden van toepassing van de sluitingsbevoegdheden. Een sluiting moet nuttig, relevant en toereikend zijn om de woonoverlast te stoppen en mag niet in strijd zijn met de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Een bestemmingsplan en de handhaving van dat plan zijn te kenmerken als inmenging in het recht op privéleven. Van een schending is in beginsel geen sprake. De vereiste wettelijke grondslag is aanwezig en de inmenging is in het belang van meerdere van de in art. 8 lid 2 EVRM vastgestelde doelcriteria. De inmenging dient wel noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Het overheidsoptreden moet geschikt zijn om de overtreding aan te pakken en er moet steeds worden voldaan aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Meerdere bepalingen uit de Woningwet (bijvoorbeeld art. 1a en art. 1b Woningwet) moeten als inmenging in het recht op privéleven worden aangemerkt. De wetbepalingen hebben gevolgen voor de bewoning van een woning. De Woningwet is in lijn met art. 10 Gw, omdat de vereiste wettelijke grondslag voor inmenging aanwezig is. Er moet daarnaast in het concrete geval aan de voorwaarden van art. 8 lid 2 EVRM worden voldaan. Dit brengt met zich mee dat de verboden en de handhaving van de Woningwet in het concrete geval noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving. Dat betekent dat zij geschikt zijn om de overtreding te stoppen en niet strijdig zijn met het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel.

### 7.7.3 Bevoegdheden in de-escalatiemodel



## 7.8 Appreciatie bevoegdheidstoedeling Nederland, Engeland, Wales en België

### 7.8.1 Algemene opmerkingen

De bevoegdheden van de lokale overheid zijn in alle onderzochte landen de laatste jaren sterk toegenomen. De optuiging van het instrumentarium is steeds een reactie op de omstandigheid dat het klassieke strafrecht niet effectief is bij de aanpak van overlast. Om woonoverlast toch aan te pakken, bestrijdt de lokale overheid overlastveroorzakers met behulp van bevoegdheden uit het bestuursrecht of privaatrecht.

Met behulp van niet-strafrechtelijke procedures worden kosten bespaard en de bewijsrechtelijke en andere procedurele eisen die het strafrecht stelt (in het bijzonder de eisen die voortvloeien uit het tweede en derde lid van art. 6 EVRM) enigszins ontweken. Het strafrecht blijft wel een rol spelen bij de handhaving van sommige privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten. In Engeland is de handhaving van de verschillende aanzeggingen en de privaatrechtelijke ‘civil preventative orders’ en ‘closure orders’ bijvoorbeeld strafrechtelijk van aard. In België werkt de sanctionerend ambtenaar met het Openbaar Ministerie (hierna OM) samen bij de aanpak van (zware) ‘gemengde inbreuken’ en blijft het mogelijk dat een overtreder van een politiereglement strafrechtelijk vervolgd wordt. In Nederland is het OM betrokken bij de handhaving van een besluit om een woning te sluiten. Een autonome verordening kan ook nog steeds strafrechtelijk worden gehandhaafd.

De Engelse lokale overheid heeft in vergelijking met Nederland en België een gering aantal zelfstandige bevoegdheden om woonoverlast aan te pakken. Bij de toepassing van de meest ingrijpende bevoegdheden (de ‘civil preventative order’ en de ‘closure order’) is zij afhankelijk van de rechter. Het is uiteindelijk de burgerlijke rechter die een overlastveroorzaker een individuele gedragsaanwijzing oplegt en de strafrechter die niet-naleving sanctioneert. In Nederland en België is de lokale overheid niet afhankelijk van de rechter om hun bevoegdheden toe te passen. De rechter kan in deze landen de toepassing van de bevoegdheden achteraf toetsen.

In Engeland speelt de tijdelijke individuele gedragsaanwijzing een belangrijke rol bij de aanpak van woonoverlast. Zowel de ASBO, ASBI en de toekomstige IPNA bevatten geen algemeen verbindende voorschriften, maar individuele gedragsaanwijzingen die tijdelijk van kracht zijn. In Nederland en België spelen gemeentelijke verordeningen een belangrijker rol bij de aanpak van woonoverlast. In de verordeningen zijn ‘algemene, abstracte en onpersoonlijke’ bepalingen opgenomen ‘die een onbeperkt aantal keren toepasselijk zijn op al de ingezetenen of categorie van ingezetenen, zonder aanzien van persoon’.<sup>643</sup>

In België worden de beschikbare instrumenten in vergelijking met Nederland en Engeland terughoudend gebruikt door de lokale overheid.<sup>644</sup> In de jurisprudentie zijn nagenoeg geen zaken te vinden over (bestrafing van) overtredingen van een politiereglement die gepaard gaan met woonoverlast. In de literatuur krijgt de gemeentelijke aanpak van woonoverlast nauwelijks aandacht.

Voor deze terughoudendheid wordt als belangrijkste reden genoemd dat de effectiviteit van repressief optreden in de Belgische literatuur sterk wordt betwijfeld. Het bestraffend optreden tegen overlast zou slechts symptoombestrijding zijn. Bemiddeling door bijvoorbeeld de vrederechter zou een effectievere oplossing zijn.<sup>645</sup> Om die reden zijn de meeste Belgische politieke partijen terughoudend met de introductie van nieuwe (repressieve) bevoegdheden voor de bestrijding van overlast.<sup>646</sup>

---

<sup>643</sup> Hache & Vande Lanotte 1991, p. 84. Zie ook Ponsaers & Vander Beken 2008, p. 75. Vgl. Mein 2005; Devroe 2008, p. 172; Devroe & Ponsaers 2011.

<sup>644</sup> Zie Lippens 2008.

<sup>645</sup> Devroe wijst daar in een interview op 23 mei 2011 op. Zie ook Boon & Loozen 2003, p. 41; Vander Beken 2003, p. 68; Mulleners 2003, p. 37; Devroe 2003, p. 27; Lenaerts 2003; Vandenhove 2003, p. 60-61; Van Cauwenberghe 2004, p. 681; Ponsaers 2007, p. 59; Meerschaut e.a. 2008, p. 7; Rogiers 2008; Devroe 2009, p. 770; Nickmans & Hoeven 2011. Vgl. De Hert & Meerschaut 2007, p. 100-101.

<sup>646</sup> Deze opvatting wordt herhaald tijdens interviews met Veny (15 april 2011), De Hert (9 mei 2011), Van Heddeghem & De Schepper (16 mei 2011), Vander Beken (12 mei 2011) en Devroe (23 mei 2011). Zie ook Brabants 2010c, p. 69.

In vergelijking met Nederland, Engeland en Wales roept de introductie van nieuwe bevoegdheden meer weerstand op. In meerdere steden in België gaan in 2012 en 2013 duizenden mensen de straat op om te protesteren tegen de ‘repressie’ en ‘Big Brother-samenleving’ die gepaard zouden gaan met de nieuwe Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties.<sup>647</sup> De burgemeester en andere gemeenteraadsleden zijn afhankelijk van het electoraat voor hun herverkiezing. Zij zijn lange tijd om electorale redenen ‘eerder beducht om (...) naar hun kiespubliek toe sanctionerend’ te moeten optreden.<sup>648</sup>

Aan deze terughoudendheid lijkt bij de politieke partijen en hun kiezers een voorzichtig einde te komen. Zo stemt de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers in mei 2013 met grote meerderheid in met de Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties. Bovendien wint in Antwerpen de Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA) in 2012 de gemeenteraadsverkiezingen in Antwerpen met een verkiezingsprogramma dat sterk gericht is op het bevorderen van veiligheid. Volgens de N-VA is veiligheid ‘voor elke stadsdienst een prioriteit in de volgende legislatuur’.<sup>649</sup> Overlast als lawaai moet ‘snel en kordaat’ met een gemeentelijke administratieve sanctie worden aangepakt. Volgens de N-VA wordt de Antwerpenaar die ‘zich asociaal blijft opstellen (...) onherroepelijk het huis uitgezet’. De partij benadrukt echter wel dat de stad ervoor moet waken ‘dat iedereen gerespecteerd wordt in zijn eigenheid, met het Verdrag van de Rechten van de Mens als uitgangspunt’.<sup>650</sup>

Sinds januari 2013 is Bart de Wever – de voorman van de N-VA – burgemeester van Antwerpen. De N-VA slaagt erin om met andere partijen een bestuursakkoord te sluiten, waarin is vastgelegd dat Antwerpen ‘een veilige stad [is, MV] waar respect voor de regels aangeleerd en indien nodig afgedwongen wordt’.<sup>651</sup> Men verwacht dat de nieuwe burgemeester hard zal optreden tegen overlast.<sup>652</sup> In het bestuursakkoord wordt vastgelegd dat ‘hardleerse personen

<sup>647</sup> Zie voor een overzicht <<http://www.tegengas.be>>, laatst geraadpleegd 1 augustus 2013. Vgl. Devroe 2012b: ‘Het gekke aan de actuele GAS-toestand is dat de gemeenten nu beschikken over een instrument om het immobilisme dat vele gemeentenaren-klagers aanklagen te beantwoorden, maar dat terzelfdertijd anderen zich dan weer beklagen over het effectief gebruik van dit wetgevend kader door de gemeentebesturen. Hiermee lijkt de discussie omtrent de toepassing van de GAS in een spagaat terecht te komen. De klagers klagen over de klagers als het ware’.

<sup>648</sup> Mulleners 2003, p. 37; De Kimpe & Cachet 2010, p. 215-216; Devroe 2013, p. 316. Deze opvatting wordt herhaald door Veny (15 april 2011), Vander Beken (12 mei 2011), Van Heddeghem & De Schepper (16 mei 2011) en Devroe (23 mei 2011).

<sup>649</sup> N-VA 2012, p. 4. Zie ook Cops, Put & Pleysier 2012, p. 553.

<sup>650</sup> N-VA 2012, p. 14.

<sup>651</sup> Antwerpen 2013, p. 3.

<sup>652</sup> Zie ‘De Wever zet zwaar in op veiligheid’ op <<http://www.gva.be>>, laatst geraadpleegd 1 augustus 2013.



die regels blijven overtreden' met gemeentelijke administratieve sancties worden bestraft of uit hun woning verwijderd worden.<sup>653</sup>

### **7.8.2 Overeenkomsten en verschillen**

De bevoegdheden van de lokale overheden in Nederland, Engeland, Wales en België kunnen per laag van het de-escalatiemodel worden gerubriceerd. De eerste laag bevat drangmiddelen. Anders dan in Nederland en Engeland is het in België niet gebruikelijk om bij de bestrijding van woonoverlast waarschuwingen te geven. In Engeland wordt bovendien het 'Acceptable Behaviour Contract' gebruikt bij de aanpak van woonoverlast. In dit informele (niet handhaafbare) convenant maakt de lokale overheid op vrijwillige basis afspraken met een veroorzaker van woonoverlast. In Nederland en België wordt bij de aanpak van woonoverlast geen gebruik gemaakt van soortgelijke convenanten. De Belgische verplichte bemiddelingsprocedure in art. 199ter NGW kan als drangmiddel worden getypeerd als het gaat om de aanpak van woonoverlast door een minderjarige.

De tweede laag bevat tijdelijke gedragsaanwijzingen. De Engelse lokale overheid kan via de rechter een 'civil preventative order' aan een overlastveroorzaker op laten leggen. De Belgische burgemeester kan op grond van art. 133 NGW jo. art 135 § 2 NGW naar aanleiding van een verstoring van de (materiële) openbare orde een politiemaatregel treffen en daarmee een overlastveroorzaker een overlastverbod opleggen. In Nederland zijn dit soort instrumenten ondervertegenwoordigd in vergelijking met Engeland, Wales en België. De Nederlandse lokale overheid kan slechts in een gering aantal gevallen een tijdelijke (individuele) gedragsaanwijzing aan een overlastveroorzaker opleggen. De Opiumwet, de Woningwet en de Wet ruimtelijke ordening bieden het gemeentebestuur de mogelijkheid om door middel van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang aan de overlastveroorzaker specifieke geboden en verboden te geven. Denk bijvoorbeeld aan een gebod om een vervuilde woning te reinigen. Het is echter niet mogelijk om alle vormen van woonoverlast op grond van de Opiumwet, de Woningwet en de Wet ruimtelijke ordening aan te pakken, omdat het toepassingsbereik van deze wetten relatief beperkt is.

De derde laag bestaat uit permanente gedragsaanwijzingen. In alle drie de landen worden deze instrumenten toegepast. In Nederland bevat de Woningwet permanente gedragsaanwijzingen aan burgers. Daarnaast kunnen in een autonome verordening permanente gedragsaanwijzingen zijn opgenomen, mits daardoor art. 10 Gw niet wordt geschonden. In België wordt in een politiereglement overlastgevend gedrag in de woning gereguleerd. Daarnaast

---

<sup>653</sup> Antwerpen 2013, p. 13.



bevat het Strafwetboek bepalingen ('gemengde inbreuken') die de lokale overheid in samenspraak met het OM kan handhaven met een gemeentelijke administratieve geldboete. In Engeland zijn permanente gedragsaanwijzingen te vinden in bepalingen in de Environmental Protection Act 1990, Noise Act 1996 en de Anti-Social Behaviour Act 2003. De lokale overheid is bevoegd om deze wetten te handhaven met een 'notice' (die vergelijkbaar is met de Nederlandse herstelsancties), en een 'fixed penalty notice' (die vergelijkbaar is met bestraffende bestuurlijke sancties als de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking).

De vierde laag bevat bevoegdheden die leiden tot het tijdelijke verlies van de woning. Opvallend is dat Nederland hier goed vertegenwoordigd is. De burgemeester en het college hebben in Nederland verschillende sluitingsbevoegdheden (art. 174a Gemeentewet, art. 13b Opiumwet en art. 17 Woningwet) en passen deze in de praktijk (veelvuldig) toe. In Engeland kan de lokale overheid een woning laten sluiten door middel van een 'closure order', maar dat gebeurt in de praktijk niet vaak. In België kan de burgemeester door middel van een politiemaatregel een verbod op bewoning opleggen vanwege openbare overlast. De bevoegdheden worden in Engeland, Wales en België zelden toegepast, omdat de lokale overheid andere – minder ingrijpende – bevoegdheden ter beschikking staan.

De vijfde laag bevat bevoegdheden die het definitief verlies van de woning tot gevolg hebben. In Nederland bestaat op grond van art. 77 Onteigeningswet (de Wet Victor) de mogelijkheid om een woning te onteigenen. Het definitief verlies van de woning kan ook het gevolg zijn van het besluit van het college om een woning op basis van de Woningwet te laten slopen. In België kan de burgemeester op grond van zijn algemene administratieve politiebevoegdheid in een politiemaatregel een gebod tot sloop van een woning opnemen. In Engeland bestaat de mogelijkheid van definitief verlies slechts in een beperkt aantal gevallen. De lokale overheid kan door middel van een 'possession order' een overlastveroorzaker definitief uit zijn woning zetten. Deze mogelijkheid bestaat echter alleen als de lokale overheid optreedt als verhuurder van de woning.

### **7.8.3 Nederlandse bevoegdheidstoedeling uit balans**

Uit de voorgaande rubricering kan een belangrijke conclusie getrokken worden. In Nederland heeft de wetgever aan de lokale overheid vooral bevoegdheden verleend die leiden tot het verlies van de woning door de overlastveroorzaker. De vierde (tijdelijk verlies van de woning) en vijfde laag (definitief verlies van de woning) van het model zijn voornamelijk gevuld. Er bestaat slechts in een beperkt aantal gevallen de mogelijkheid om een tijdelijke of een definitieve gedragsaanwijzing (uit laag twee en drie) aan de overlastveroorzaker op te

leggen. In Engeland en België heeft de lokale overheid ruimere bevoegdheden met minder ingrijpende gevolgen tot haar beschikking.

Het ontbreken van deze instrumenten in Nederland staat een evenwichtige aanpak van woonoverlast in de weg. De lokale overheid kan met behulp van het huidige instrumentarium onvoldoende recht doen aan het recht op privéleven van de veroorzaker van woonoverlast. De overlastveroorzaker kan slechts worden geconfronteerd met de sluiting van zijn woning en daarmee een zeer ingrijpende inmenging in zijn recht op privéleven. Het is vanuit zijn oogpunt wenselijker om met een minder ingrijpend instrument de woonoverlast aan te pakken, zodat hij zijn woning niet verliest ten gevolge van de woonoverlast.

Met het huidige instrumentarium kan de Nederlandse lokale overheid evenmin recht doen aan het recht op privéleven van de omwonenden. Er kan niet vroegtijdig tegen de woonoverlast worden opgetreden. Het ontbreken van minder ingrijpende instrumenten dan een woningsluiting maakt vroegtijdig optreden tegen woonoverlast onmogelijk. De omwonenden moeten lang wachten voordat de lokale overheid eindelijk bevoegd is om de woonoverlast aan te pakken, met alle negatieve gevolgen van dien voor hun psychische en lichamelijke gesteldheid.<sup>654</sup> In sommige gevallen – zoals bij ernstige geluidsoverlast – is de lokale overheid in het geheel niet in staat om de woonoverlast aan te pakken, omdat de wetgever haar geen bevoegdheid heeft verleend om op te kunnen treden.

Een evenwichtige aanpak is gericht op het in balans brengen van de eerbiediging van het recht op privéleven van de overlastveroorzaker en de bescherming van het recht op privéleven van de omwonenden. Beide partijen zijn beter af als de overheid vroegtijdig optreedt met een minder ingrijpend middel dan de sluiting van een woning. De omwonenden worden sneller verlost van de woonoverlast en (eventueel) derden-inmenging in hun recht op privéleven. De overlastveroorzaker wordt geconfronteerd met een minder ingrijpende inmenging in zijn recht op privéleven, omdat hij zijn woning niet hoeft te verlaten en de situatie vroegtijdig wordt aangepakt.

## 7.9 Naar een ruimhartiger bevoegdheidstoedeling in Nederland

Om een evenwichtige aanpak van woonoverlast in Nederland mogelijk te maken, moeten wij op zoek naar een aangepaste toepassing van huidige bevoegdheden en de introductie van nieuwe bevoegdheden. Opgemerkt moet worden dat het niet verstandig is om Belgische of Engelse instrumenten rechtstreeks te transplanteren in de Nederlandse rechtsorde. Wel kunnen de opgedane

---

<sup>654</sup> Zie Breeuwsma 2001 voor de nadelige psychische gevolgen van het ervaren van overlast. Van Hooijdonk (2009) toont aan dat woonoverlast een negatief effect heeft op de gezondheid van omwonenden. Zie ook Van Stokkom 2013, p. 140.

ervaringen in Engeland en België dienen als inspiratiebron bij de zoektocht naar een gebalanceerde aanpak. Er moet echter rekening worden gehouden met de eigen Nederlandse rechtscultuur en constitutionele voorwaarden.

### 7.9.1 Drang

Als aanvulling op de bestuurlijke waarschuwing kan de Nederlandse lokale overheid trachten om in een vroeg stadium een gedragsconvenant te sluiten met een veroorzaker van woonoverlast. Er kan daarbij worden geleerd van de Engelse ervaring met het ‘Acceptable Behaviour Contract’. Met behulp van een gedragsconvenant tracht men de overlastveroorzaker aan te zetten om de woonoverlast te stoppen en bijvoorbeeld hulp voor verslavingsproblematiek of psychische problemen te aanvaarden. In het gedragsconvenant spreekt de overlastveroorzaker met de lokale overheid af welk gedrag hij niet meer zal vertonen en/of welke acties hij juist zal ondernemen. De overlastveroorzaker gaat het convenant op vrijwillige basis aan, waardoor er geen sprake is van schending van zijn recht op privéleven.

Het inzetten van een gedragsconvenant is enigszins vreemd aan de Nederlandse rechtscultuur. Toch bestrijdt de gemeente Rotterdam van 2006 tot 2007 met een ‘FF Kappe-contract’ overlast die zich op straat voordoet (hierna straatoverlast). Een jonge overlastveroorzaker (12-24 jaar) ondertekent vrijwillig ‘een intentieverklaring waarin hij zich verbindt tot goed gedrag’. In het ‘FF Kappe-contract’ is ‘zo concreet mogelijk aangegeven van welk gedrag hij zich dient te onthouden’ en wordt de overlastveroorzaker hulp aangeboden. Er is geen sprake van een ‘contract in formele, juridische zin’ en de afspraken zijn niet juridisch afdwingbaar. Het ‘FF Kappe-contract’ is geïnspireerd op het Engelse ‘Acceptable Behaviour Contract’, maar er bestaan verschillen. Zo wordt de woningcorporatie niet betrokken bij het gedragsconvenant. Het Nederlandse ‘FF Kappe-contract’ is alleen gericht op het tegengaan van straatoverlast.<sup>655</sup>

Er bestaan geen fundamentele juridische bezwaren tegen het gebruik van het gedragsconvenant bij de aanpak van (woon)overlast. In een strafproces over straatoverlast wordt het ‘FF Kappe-contract’ zelfs betrokken.<sup>656</sup> Uit de evaluatie van het ‘FF Kappe-contract’ blijkt dat er zich vooral problemen van praktische aard hebben voorgedaan. Zo blijkt de geselecteerde groep overlastveroorzakers ‘te zwaar’ betrokken bij (criminele) overlast om succesvol mee te doen met het ‘FF Kappe-project’. Daarnaast is er onvoldoende mankracht om de naleving te monitoren, waardoor de effectiviteit van het instrument niet is aan te tonen.<sup>657</sup> Indien het gedragsconvenant wordt ingezet bij de aanpak van woonoverlast dient

---

<sup>655</sup> Zie Winkels 2008, p. 47 & 52-55.

<sup>656</sup> Zie Rechtbank Rotterdam 21 december 2007, *LJN BC0822*, *AB* 2008, 200 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

<sup>657</sup> Zie Winkels 2008, p. 61-72.

rekening gehouden te worden met deze Rotterdamse ervaringen met het gebruik van een gedragsconvenant bij de aanpak van straatoverlast.<sup>658</sup>

### 7.9.2 Tijdelijke gedragsaanwijzing

De lokale overheid heeft naar huidig recht een paar mogelijkheden om een tijdelijke gedragsaanwijzing aan de overlastveroorzaker op te leggen. Van deze mogelijkheden wordt in de praktijk niet veelvuldig gebruikgemaakt.

De Opiumwet biedt een mogelijkheid om een tijdelijke (individuele) gedragsaanwijzing aan een overlastveroorzaker op te leggen. Naar huidig recht kan de burgemeester bijvoorbeeld bij kleinschalige bedrijfsmatige hennepcultuur of kleinschalige drugshandel op grond van art. 13b Opiumwet aan de overtreder een tijdelijke gedragsaanwijzing geven. Hij is op grond van deze bepaling bevoegd om een last onder dwangsom op te leggen, indien in een woning een middel als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.<sup>659</sup> In de last onder dwangsom staat een specifiek verbod of gebod die de drugshandel of aanwezigheid van de handelshoeveelheid drugs moet stoppen of herhaling moet voorkomen. Het is te verdedigen dat de last onder dwangsom een bezoekersverbod bevat, indien dat verbod noodzakelijk is om herhaling van de drugshandel te voorkomen. De overlastveroorzaker verbeurt een dwangsom als hij de in de last opgenomen verboden of geboden niet naleeft.

Het opleggen van een dwangsom is een minder ingrijpende inmenging dan het toepassen van bestuursdwang. De inmenging voldoet beter aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. De gevolgen van het overheidsoptreden zijn minder ingrijpend: de woning wordt niet gesloten en de eventueel in de woning levende familieleden worden niet direct getroffen door het overheidsoptreden.

De Woningwet biedt een andere mogelijkheid tot het opleggen van een tijdelijke (individuele) gedragsaanwijzing. Deze wet heeft een ruim toepassingsbereik vanwege de weinig strak omlijnde vangnetbepalingen waarin wordt verboden om hinder te veroorzaken (art. 7.22 Bouwbesluit 2012) of gevaar voor de veiligheid of gezondheid te veroorzaken (art. 1a Woningwet). Het college kan een overtreder van deze bepalingen een last onder dwangsom opleggen en in de last nader specificeren welk gedrag de overtreding veroorzaakt. De dwangsom is een financiële prikkel voor de overlastveroorzaker om te stoppen met dat gedrag. Het bereik van de Woningwet is echter niet zo ruim dat alle vormen van woonoverlast aangepakt kunnen worden. De Woningwet is hoofdzakelijk bedoeld om achterstallig onderhoud en brandgevaarlijke situaties te bestrijden.

---

<sup>658</sup> Zie Winkels 2008, p. 69-72. Vgl. De Jong 2008; Jurgens 2008.

<sup>659</sup> Zie Brouwer & Schilder (punt 9) bij Rechtbank Haarlem 4 december 2012, AB 2013, 91.

Sociale overlast als geluidhinder valt bijvoorbeeld niet binnen het bereik van de Woningwet.

De Wet ruimtelijke ordening biedt het college eveneens een mogelijkheid tot het opleggen van een tijdelijke gedragsaanwijzing, indien er sprake is van een overtreding van het bestemmingsplan. Deze mogelijkheid bestaat als bijvoorbeeld overlastgevende bedrijfsmatige activiteiten in de woning plaatsvinden. In de jurisprudentie komen we zaken tegen waarin het college met behulp van een last onder dwangsom een bewoner verplicht om het aantal katten of honden in de woning terug te brengen.

Het privaatrecht biedt een andere mogelijkheid om een tijdelijke individuele gedragsaanwijzing aan de overlastveroorzaker op te leggen. De te volgen procedure lijkt sterk op de Engelse procedure om een ‘civil preventative order’ op te leggen. De rechtspersoon gemeente stapt op grond van art. 6:162 BW jo. art. 3:305b BW naar de burgerlijke rechter. De rechter legt de overlastveroorzaker vervolgens een overlastverbod op waarin een gedraging wordt verboden, die als onrechtmatig wordt aangemerkt. De gedragsaanwijzing wordt gesanctioneerd met een privaatrechtelijke dwangsom.

Aan deze privaatrechtelijke procedure zitten haken en ogen. De te volgen procedure is kostbaar. Daarnaast verzet de tweewegenleer zich tegen het onbeperkte gebruik van het privaatrecht door de lokale overheid. Het is – gezien de Windmill-criteria – voor de overheid slechts onder strenge voorwaarden mogelijk het privaatrecht toe te passen. Er mag door het gebruik van het privaatrecht geen onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht ontstaan.<sup>660</sup>

Er kunnen zich drie situaties voordoen. In de eerste situatie bestaat er geen relevante publiekrechtelijke regeling om de woonoverlast aan te pakken. De overheid is in de regel dan bevoegd om privaatrechtelijk op te treden. De afwezigheid van een publiekrechtelijke regeling kan er echter juist op wijzen dat er geen gebruik mag worden gemaakt van het privaatrecht. In de tweede situatie bestaat er een publiekrechtelijke regeling en heeft deze regeling een exclusief karakter. De overheid kan in dat geval geen gebruikmaken van het privaatrecht. In de derde situatie bestaat er een publiekrechtelijke regeling en heeft deze regeling geen exclusief karakter. De burgerlijke rechter dient in dat geval te onderzoeken of het privaatrecht het publiekrecht op een onaanvaardbare wijze doorkruist. Een indicatie daarvan is of via het publiekrecht hetzelfde resultaat kan worden behaald als via het privaatrecht. Is dit niet het geval, dan is dit een belangrijke aanwijzing dat gebruik van het privaatrecht mogelijk is.<sup>661</sup>

Bij de aanpak van woonoverlast is in de regel de derde situatie aan de orde. Er bestaan meerdere bestuursrechtelijke bevoegdheden die geen exclusief karakter hebben. Er moet daarom per geval worden onderzocht of er sprake is

---

<sup>660</sup> Zie HR 26 januari 1990, *AB* 1990, 408 m. nt. G.P. Kleijn (Windmill).

<sup>661</sup> Zie Vols & Brouwer 2010; Huls & Brouwer 2013, p. 25-41.

van een onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht, indien de woonoverlast privaatrechtelijk door de gemeente wordt aangepakt. Men dient iedere keer te analyseren of met de bestuursrechtelijke bevoegdheden hetzelfde resultaat kan worden bereikt als met een privaatrechtelijke gedragsaanwijzing. Mocht een geval van woonoverlast bijvoorbeeld publiekrechtelijk alleen met de toepassing van een sluitingsbevoegdheid worden aangepakt en biedt het privaatrecht de mogelijkheid van een minder ingrijpende gedragsaanwijzing, dan is dat een indicatie dat er geen sprake is van een onaanvaardbare doorkruising.

De mogelijkheden om een tijdelijke gedragsaanwijzing op te leggen, kunnen slechts worden uitgebreid, indien de wetgever tot actie overgaat. De wetgever zou het voor de gemeenteraad mogelijk kunnen maken om in gevallen van woonoverlast bij verordening het recht van art. 10 Gw legitiem te beperken. De wetgever kan bij specifieke wet in formele zin de gemeenteraad de bevoegdheid verlenen om regelgevend op te treden op het gebied van de aanpak van overlast veroorzaakt in woningen. Hierdoor ontstaat de vereiste wettelijke grondslag voor bijvoorbeeld het vroegere bezoekersverbod.

De wetgever kan er ook voor kiezen om de burgemeester de bevoegdheid te verlenen om op grond van art. 174a Gemeentewet een last onder bestuursdwang op te leggen. Door de Wet Victoria om te vormen tot een reguliere bestuursdwangbevoegdheid wordt het mogelijk om een last onder dwangsom op te leggen, indien door gedragingen in en rondom de woning en tuin de openbare orde verstoord wordt. De burgemeester krijgt zo de bevoegdheid om een verstoorder van de openbare orde in de last onder dwangsom een specifiek overlastverbod op te leggen. De dwangsom zou de overlastveroorzaker een financiële prikkel geven om de verstoring van de openbare orde te staken.

Tijdens de parlementaire behandeling van art. 174a Gemeentewet is de last onder dwangsom onderwerp van discussie geweest. De lokale overheid had volgens de toenmalige regering geen behoefte aan dit instrument. Een last onder dwangsom zou bovendien slechts vertragend werken en de invordering van de dwangsom leverde problemen op. Deze tegenargumenten overtuigen tegenwoordig niet meer. Een last onder dwangsom zal inderdaad soms niet effectief zijn om de woonoverlast te bestrijden en daarom vertragend werken, maar dat zal lang niet altijd opgaan. Het is onduidelijk waarom bij de aanpak van woonoverlast specifieke invorderingsproblemen spelen. Ten slotte valt het te betwijfelen of gemeenten nog steeds geen behoefte hebben aan een (aanvullende) bevoegdheid bij het aanpakken van overlast. Uit onderzoek blijkt juist dat de lokale overheden behoefte hebben aan instrumenten waarmee sneller

kan worden opgetreden tegen woonoverlast en die minder ingrijpende gevolgen hebben dan woningsluiting.<sup>662</sup>

De wetgever zou wederom inspiratie kunnen opdoen in het buitenland. In België heeft de burgemeester op grond van art. 133 NGW jo. art. 135 § 2 NGW een vergelijkbare bevoegdheid. Hij kan een politiemaatregel treffen, als sprake is van openbare overlast of anderszins sprake is van een verstoring van de materiële openbare orde. De politiemaatregel bevat een verbod of gebod en wordt gesanctioneerd met een gemeentelijke administratieve geldboete.

De Nederlandse rechtscultuur verzet zich niet tegen de inzet van tijdelijke (individuele) gedragsaanwijzingen. Tot 1995 is bijvoorbeeld het bezoekersverbod gebruikt bij de aanpak van woonoverlast. Tegenwoordig is het opleggen van een tijdelijke individuele gedragsaanwijzing bij het tegengaan van hooliganisme of straatoverlast niet ongebruikelijk. De burgemeester legt op grond van een autonome verordening of de Gemeentewet aan ordeverstoring hangjongeren, zwervers, drugsdealers en voetbalsupporters een groepsverbod of gebiedsverbod op.<sup>663</sup>

In Rotterdam noemt men van 2006 tot 2007 een tijdelijke individuele gedragsaanwijzing een ‘FF Kappe-bevel’. Dit bevel is geïnspireerd op de Engelse ASBO, maar wordt alleen ingezet bij het tegengaan van straatoverlast. Hoewel er twijfels bestaan of het bevel een voldoende wettelijke basis heeft, is het volgens evaluatieonderzoekers ‘bruikbaar’ bij de aanpak van straatoverlast. Het is echter ‘nog veel te vroeg’ om te spreken van een effectieve interventie.<sup>664</sup>

### **7.9.3 Permanente gedragsaanwijzing**

Indien de wetgever de gemeenteraad bij specifieke wet in formele zin de bevoegdheid verschaft om bij verordening het recht van art. 10 Gw legitiem te beperken, kan de gemeenteraad in een verordening ook algemene overlastverboden (zoals een geluidhinderverbod) opnemen. Deze overlastverboden zijn permanente gedragsaanwijzingen aan alle inwoners van de gemeente. De wetgever zou wederom inspiratie kunnen opdoen in België, waar de federale wetgever de gemeenteraad in art. 135 § 2 NGW de bevoegdheid heeft verleend om bij politiereglement het recht op privéleven van art. 22 Gw België te beperken.

Het college kan de algemene overlastverboden in de verordening handhaven met een last onder dwangsom en de overlastveroorzaker zo een financiële

---

<sup>662</sup> Zie Holtslag & Vols 2010.

<sup>663</sup> Zie Littooi 2003; Brouwer & Schilder 2007; De Jong 2008; Brouwer & Schilder 2012, p. 806; Brouwer & Jacobs 2012.

<sup>664</sup> Winkels 2008, p. 76. Zie De Jong 2008 en Brouwer & Schilder bij Rechtbank Rotterdam 21 december 2007, *AB* 2008, 200 over de twijfels betreffende de wettelijke grondslag.



prikkel geven om de overlastgevende gedraging te staken. In plaats daarvan zou het college een last onder bestuursdwang kunnen opleggen en zo de oorzaak van de overlast (bijvoorbeeld een huisdier of een radiotoestel) in beslag kunnen nemen. Het college zou een overlastverbod ook kunnen handhaven met bestraffende bestuurlijke sancties, zoals de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte of de bestuurlijke strafbeschikking. Hierdoor ontstaat een soortgelijke situatie als in België (gemeentelijke administratieve geldboete) en Engeland ('fixed penalty notice').

De wetgever zou bovendien naar Belgisch voorbeeld de mogelijkheid voor de gemeenteraad kunnen vergroten om in een autonome verordening overlastgevende gedragingen te verbieden. In België schrapt de federale wetgever in 2004 een reeks van bepalingen uit het Strafwetboek. In Nederland zou de wetgever bijvoorbeeld art. 431 Sr kunnen schrappen. Dit artikel verbiedt het verwekken van rumoer of burengerucht waardoor de nachtrust kan worden verstoord. Door de bepaling te schrappen, wordt het voor de gemeenteraad mogelijk om regulerend op te treden tegen nachtelijke geluidsoverlast zonder daarbij de bovengrens te overschrijden.

Mocht de wetgever niet tot schrappen willen overgaan, dan kan voor een meer gecompliceerde optie gekozen worden. Men zou naar Belgisch voorbeeld van art. 431 Sr een 'gemengde inbreuk' kunnen maken. Tot nu toe is het OM exclusief verantwoordelijk voor de handhaving van deze bepaling. Door de introductie van een Nederlandse 'gemengde inbreuk' zou het college een overtreding van deze bepaling kunnen aanpakken met een bestraffende bestuurlijke sanctie (bestuurlijke boete) of herstelsanctie.

De introductie van Nederlandse 'gemengde inbreuken' leidt – net als in België – tot een fundamentele wijziging van de handhaving van het Wetboek van Strafrecht. Deze wijziging vergt dat het OM en de lokale overheid samenwerkingsafspraken moeten maken. Toch is een gezamenlijke handhaving van strafwetgeving door het OM en de lokale overheid gezamenlijk ook in Nederland niet uitzonderlijk. De burgemeester is immers sinds de introductie van art. 13b Opiumwet naast het OM verantwoordelijk voor de handhaving van de Opiumwet: hij bestrijdt met behulp van herstelsancties drugshandel in en rond lokalen en woningen.

#### **7.9.4 Bevoegdheden die leiden tot het verlies van de woning**

Een opzichzelfstaande uitbreiding van de sluitingsbevoegdheden past niet bij een evenwichtige aanpak van woonoverlast. Toepassing van die bevoegdheden valt juist te bestempelen als zeer ingrijpende inmenging in het recht op privéleven van de overlastveroorzaker. Een uitbreiding van het toepassingsbereik kan juist in de hand werken dat de burgemeester en het



college sneller naar deze bevoegdheden grijpen. De aanpak van woonoverlast zou door een eenzijdig vergroten van de reikwijdte nog onevenwichtiger worden dan nu het geval is.

De lokale overheid staat tegenwoordig echter door het beperkte toepassingsbereik van de sluitingsbevoegdheden met lege handen bij de aanpak van minder ernstige overlast, zoals geluidsoverlast. In de strenge Afdelingsuitspraken van 2010 en 2011 over art. 174a Gemeentewet is bevestigd dat geluidsoverlast niet kan leiden tot de voor de sluiting vereiste ernstige verstoring van de openbare orde. Deze strenge – maar gezien de parlementaire behandeling juiste – interpretatie heeft tot gevolg dat de burgemeester het recht op privéleven van de omwonenden van de overlastveroorzaker onvoldoende kan beschermen. Bovendien ontstaat hierdoor een ongewenste rechtsongelijkheid tussen de aanpak van overlastveroorzakers in koopwoningen en huurwoningen. In huursituaties volgt op ernstige geluidsoverlast namelijk in de regel de privaatrechtelijke ontruiming van de huurwoning.<sup>665</sup> Een huurder moet zijn huurwoning dus wel verlaten vanwege geluidhinder, maar zijn eveneens hinderlijke – maar veelal meer vermogende – buurman mag zich in zijn koopwoning blijven misdragen.

Om deze problemen het hoofd te bieden, is een aanpassing van de sluitingsbevoegdheden op zijn plaats, maar slechts indien deze gepaard gaat met een uitbreiding van minder ingrijpende instrumenten. De wetgever maakt het daarmee mogelijk dat het gemeentebestuur eerst minder ingrijpende bevoegdheden kan toepassen, alvorens besloten wordt tot het sluiten van een woning. Een beroep op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit door de overlastveroorzaker wordt kansrijker door de introductie van minder ingrijpende middelen. In het geval van woningsluiting kan de overlastveroorzaker wijzen op minder ingrijpende instrumenten die ingezet moesten worden, voordat hij wordt geconfronteerd met ‘a most extreme form of interference with the right to respect for the home’.

De bevoegdheid die in aanmerking komt voor aanpassing is art. 174a Gemeentewet. De toepassingsvoorwaarden die de Afdeling stelt, zijn zo streng dat de burgemeester niet met de bepaling kan bereiken dat het overlastgevend gedrag van de overlastveroorzaker wordt aangepast. De wetgever zou bijvoorbeeld – naar analogie van art. 174 Gemeentewet – het cumulatieve vereiste kunnen afzwakken dat de verstoring van de openbare nadelig voor de veiligheid én de gezondheid van omwonenden moet zijn. Er wordt daarmee bereikt dat ook het voortdurend veroorzaken van ernstige geluidsoverlast uiteindelijk – nadat andere minder ingrijpende bevoegdheden tevergeefs zijn toegepast – kan leiden tot de sluiting van een woning.

---

<sup>665</sup> Zie Holtslag & Vols 2010, p. 43.

De Nederlandse bevoegdheden uit de vijfde laag van het de-escalatiemodel behoeven geen uitbreiding van het toepassingsbereik, maar wel een aanpassing om de praktische bruikbaarheid te vergroten. De bevoegdheid van art. 14 Woningwet wordt in de praktijk niet toegepast, omdat er geen beheerder te vinden is voor een gesloten woning. De te ontvangen beheervergoeding is niet hoog genoeg om de kosten van de beheerder te dekken. Het wetsvoorstel ‘Versterking handhavingsinstrumentarium Woningwet’ lost dit probleem op door het college de bevoegdheid te verschaffen tot vaststelling van een ‘kostendekkende vergoeding voor de uitvoering van het beheer en het treffen van noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen’.

### 7.10 Uitleiding

De huidige Nederlandse bestrijding van woonoverlast veroorzaakt een disbalans tussen de eerbiediging van het recht op privéleven van de veroorzaker van woonoverlast en de bescherming van het recht op privéleven van zijn omwonenden. Nadat de Afdeling in 1995 het bezoekersverbod als strijdig met art. 10 Gw heeft aangemerkt, heeft de wetgever de lokale overheid voornamelijk bevoegdheden verschaft die leiden tot het verlies van de woning door de overlastveroorzaker. De toepassing van deze sluitingsbevoegdheden valt te kwalificeren als zeer ingrijpende inmenging in het recht op privéleven van de overlastveroorzaker. Een woningsluiting is veelal ongeschikt om de onderliggende oorzaken van de woonoverlast aan te pakken: de problemen verplaatsen zich slechts. Bovendien verhoudt de sluiting van de woning zich moeilijk tot de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De op een sluiting van de woning gerichte aanpak doet evenmin recht aan de omwonenden. Veelal hoopt de frustratie over de overlast zich in de buurt op. De harmonie in de buurt is uiteindelijk dusdanig verstoord dat een besluit om een woning te sluiten de enige oplossing voor de woonoverlast blijkt te zijn. De lokale overheid kan echter pas na een lange tijd tot sluiting overgaan, omdat de sluiting zulke ernstige gevolgen voor de overlastveroorzaker heeft. De slachtoffers moeten daarom de woonoverlast een lange tijd – soms een kwestie van jaren – ondergaan, hetgeen nadelige gevolgen voor de psychische gesteldheid en lichamelijke gezondheid heeft. De woonoverlast kan zelfs zo ernstig worden dat er sprake is van derden-inmenging in het recht op privéleven van de omwonenden. De lokale overheid is in een dergelijk geval op grond van uit het recht op privéleven van de omwonenden voortvloeiende verplichtingen zelfs verplicht om op te treden tegen de woonoverlast.

De huidige onevenwichtige publiekrechtelijke aanpak heeft als gevolg dat privaatrechtelijke woningcorporaties op verzoek van de lokale overheid vaker

optreden tegen woonoverlast. Veelal werkt de lokale overheid bij de bestrijding van woonoverlast nauw samen met de woningcorporatie, die de overlastveroorzaker met behulp van privaatrechtelijke instrumenten aanpakt. Gemeenten en woningcorporaties sluiten convenanten, waarin hun precieze rolverdeling wordt vastgelegd. In de regel vraagt de verhuurder – op verzoek van het gemeentebestuur – aan de kantonrechter de huurovereenkomst te ontbinden en de overlastveroorzaker te verplichten om de huurwoning te ontruimen.<sup>666</sup>

Deze publiek-private samenwerking maakt de roep om een evenwichtig bestuursrechtelijk instrumentarium des te sterker. Zo kunnen niet alle gevallen van woonoverlast door een woningcorporatie worden bestreden, omdat simpelweg niet alle overlastveroorzakers hun woning huren. Het gevaar van rechtsongelijkheid ligt op de loer als hurende overlastveroorzakers onder een strenger regime vallen dan een overlastveroorzaker in een koopwoning. Het enkele feit dat iemand zijn woning in eigendom heeft, rechtvaardigt niet dat hij zich meer overlastgevend mag gedragen dan een huurder.

Bovendien valt op de publiek-private samenwerking de nodige rechtsstatelijke kritiek te leveren. Door het bestuursrechtelijk instrumentarium links te laten liggen en zich alleen op de publiek-private samenwerking te richten, ontstaat het gevaar dat rechtswaARBorgen en rechtsstatelijke beginselen bij de aanpak van woonoverlast in het gedrang komen. Ik noemde al het gelijkheidsbeginsel, maar er kunnen ook problemen ontstaan op het gebied van de eerbiediging van grondrechten en de democratische verantwoording van de besluitvorming. Het is veelal onduidelijk wie welk besluit neemt en aan wie verantwoording moet worden afgelegd.<sup>667</sup>

Ten slotte leidt de gekozen privaatrechtelijke aanpak van woonoverlast veelal tot een onevenwichtiger resultaat dan de bestuursrechtelijke aanpak. De omwonenden worden evenmin vroegtijdig ontlast en moeten gedurende een lange tijd de woonoverlast ondergaan. De overlastveroorzakende huurder verliest definitief zijn huurwoning, nadat de kantonrechter het ontruimingsvonnis heeft gewezen. Daarbij komt dat de ex-huurder vervolgens voor lange tijd geweerd uit de gemeenschap, omdat de samenwerkende woningcorporaties hem een betaalbare huurwoning weigeren aan te bieden.<sup>668</sup>

Het is echter niet gezegd dat de privaatrechtelijke aanpak van woonoverlast per definitie tot onevenwichtige resultaten moet leiden. Het Burgerlijk Wetboek biedt door de open normen juist diverse mogelijkheden om vroegtijdig en minder ingrijpend op te treden. Woningcorporaties en huurrechtjuristen zijn

---

<sup>666</sup> Zie ‘Voorbeeld actieplan woonoverlast’ op <<http://www.platformwoonoverlast.nl>>. Zie ook Holtslag & Vols 2010; Vols & Van Wijk 2011; Vols 2013.

<sup>667</sup> Vgl. Vlaams parlement 23 januari 2013, vraag & antwoord nr. 217.

<sup>668</sup> Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Arnhem 18 september 2012, *LJN* BX8844.

volop op zoek naar civielrechtelijke instrumenten om de omwonenden te helpen zonder dat sprake hoeft te zijn van verlies van de woning door de overlastveroorzaker.<sup>669</sup> Deze privaatrechtelijke instrumenten kunnen – door middel van het verrichten van een interne rechtsvergelijking – een inspiratiebron zijn voor de ontwikkeling van een evenwichtig bestuursrechtelijk instrumentarium. Een volwaardig alternatief voor het publiekrechtelijk instrumentarium bieden de privaatrechtelijke instrumenten en de publiek-private samenwerking echter niet.

De huidige publiekrechtelijke bestrijding van woonoverlast is erop gericht om de situatie te laten escaleren en vervolgens de vrijheid van de overlastveroorzaker ingrijpend te beperken door hem uit zijn woning te zetten. Een evenwichtige aanpak richt zich op een vroegtijdig, maar minder ingrijpend optreden. Deze de-escalerende manier van werken doet meer recht aan zowel de eerbiediging van het recht op privéleven van de overlastveroorzaker, als aan de bescherming van het recht op privéleven van zijn omwonenden. In Engeland, Wales en België wordt in een vroeger stadium drang uitgeoefend en worden gedragsaanwijzingen – zoals ‘civil preventative orders’ – aan de overlastveroorzaker opgelegd. Er bestaan goede mogelijkheden om zonder al te grote wetswijzigingen publiekrechtelijke equivalenten van de Engelse en Belgische instrumenten te introduceren die voldoen aan de Nederlandse (grond)wettelijke voorwaarden en passen binnen de Nederlandse rechtscultuur.

---

<sup>669</sup> Zie Vols 2013.

## Summary

The subject of this thesis is the tackling of housing related anti-social behaviour ('woonoverlast') in the Netherlands, England, Wales and Belgium by local authorities. The way local authorities deal with anti-social behaviour has been a highly debated topic in political and legal discourse in the Netherlands in recent times.

From 1980 to 1997 the board of burgomaster and aldermen ('college van burgemeester en wethouders') used to issue a tenure neutral visitors order ('bezoekersverbod') against an anti-social resident (hereafter: perpetrator) on the basis of an autonomous bye-law ('autonome verordening'). This visitors order prohibited a perpetrator from receiving visitors such as drugs users. In 1997 a perpetrator successfully challenged the visitors order at the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State. According to this highest Dutch administrative court, the visitors order infringed the perpetrator's right to respect for private life and home (hereafter: the right to private life) and therefore violated Article 10 of the Dutch Constitution. Article 10 of the Dutch constitution requires that an infringement should have a legal basis in an Act of Parliament ('wet in formele zin') and the visitors order lacked this required legal basis.

In this judgement the court gives priority to the protection of the right to private life of the perpetrator. The consequences are that the local authority is no longer able to tackle the interference with the right to private of life of the neighbours caused by the anti-social behaviour of the perpetrator. The local authority's negative obligation to abstain from interference in the private life of the perpetrator prevails over the positive obligation of the local authority to intervene and help the victims of the anti-social behaviour.

A year later, Parliament granted the burgomaster a power to issue closure orders in the event that the anti-social behaviour qualifies as a serious violation of public order, the result being that the perpetrator may eventually lose his own home. It may be said that Parliament hereby gives preference to the positive obligations that result from the right to private life of the victims instead of the negative obligation that stems from the right to private life of the perpetrator. The loss of a home has far-reaching consequences for the perpetrator and his family and must be characterised as an extreme form of interference with his right to private life.

The legislator's drastic reaction to the judgement of the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State leads to the question whether different instruments could be created in order to balance on the one hand the negative obligation (the government's obligation to refrain from intervening in a

citizen's private life) that arises from the right to private life of the perpetrator and on the other hand the positive obligation (the government's obligation to tackle anti-social behaviour) that stems from the right to private life of the victims. In order to develop a more balanced set of instruments, the protection of the right to private life of the perpetrator and that of his victims in the Netherlands, Belgium, England and Wales are analysed and compared (chapters 2 and 3). Subsequently, the legal instruments of local authorities to combat housing related anti-social behaviour are analysed and compared with the framework of the protection of the right to private life of perpetrators and victims (chapters 4 to 7).

### **Protection of the right to private life of the perpetrator**

Article 8 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereafter: ECHR) is applicable in the Netherlands, Belgium, England and Wales. This article provides for protection against infringements to the right to private life of perpetrators. This right to private life as referred to in Article 8 of the ECHR encompasses a sphere within which every individual can freely develop and fulfil his personality, in relation to others. The home is usually the place where private life develops. According to the European Court of Human Rights (hereafter: European Court) the right to private life is interfered with whenever the state enacts rules to govern the behaviour of the individual within this sphere. The European Court characterised the loss of one's home as a most extreme form of interference with the right to private life.

Furthermore, the right to private life is codified in Article 10 of the Dutch Constitution and Article 22 of the Belgian Constitution. The scope of these constitutional rights to private life is nearly the same as that of Article 8 of the ECHR. In England, there is no specific codified right to private life. However, English perpetrators can rely on the protection of the ECHR on the basis of the Human Rights Act 1998.

Under certain conditions, the interference with the right to private life of a perpetrator can be justified. The requirements of Article 8, Paragraph 2 ECHR are applicable in the legal system of the Netherlands, Belgium, England and Wales. Firstly, the infringement has to be in accordance with the law. An Act of Parliament, any other legal provision or case law which prescribes an interference with the right to private life of the perpetrator has to be accessible, sufficiently clear as to the circumstances in which an infringement may be justified and consistent with the rule of law. Secondly, the infringement should serve one of the legitimate goals set out in Article 8, Paragraph 2 of the ECHR. Thirdly, the infringement has to be necessary in a democratic society. This last condition requires a pressing social need for the interference. Moreover, the

interference has to be in accordance with the principles of proportionality and subsidiarity. For example, according to the European Court any person at risk of losing his home should in principle have the opportunity to have the proportionality of the interference determined by an independent court or tribunal in the light of the relevant principles under Article 8 of the ECHR.

The Dutch and Belgian Constitutions provide additional protection of the right to private life of the perpetrator. The Dutch Constitution requires that the infringement should have a legal basis in an Act of Parliament ('wet in formele zin'). Besides that, Article 10 of the Dutch Constitution requires that the Act of Parliament is intended to make the infringement possible. The visitors order mentioned above lacked this required sufficient legal basis. According to Dutch law an autonomous bye-law is not a sufficient legal basis for an infringement of the right to private life. According to the Belgian Constitution the infringement should have a legal basis in an Act of Parliament ('wet in federale zin') or a Regional Decree ('Gewestelijk Decreet'). The Belgian Constitution is less strict than the Dutch Constitution. It is sufficient for the infringement to have a basis solely in an Act of Parliament.

### **Right to private life of the victims and positive obligations**

The lack of government action against anti-social behaviour can result in a violation of the right to private life of the victim of anti-social behaviour. In that case, the local authority does not fulfil the positive obligations that stem from the right to private life of the victim.

The non-tackling of anti-social behaviour can only result in a violation of the victim's right to private life, if the housing related anti-social behaviour can be characterised as a third party interference. The European Court as well as the Dutch, Belgian and English courts apply a two-stage test to establish whether the anti-social behaviour can be characterised as a third party interference with the victim's right to private life. Firstly, the anti-social behaviour should have a direct effect on the right to private life of the victim. Secondly, the anti-social behaviour must be serious. According to the European Court, the assessment of that minimum level of seriousness is relative and depends on all the circumstances of the case, such as the intensity and duration of the nuisance, and its physical or mental effects. The general context of the environment should also be taken into account. There is no arguable claim under Article 8 of the ECHR if the nuisance complained of is negligible in comparison to the environmental hazards inherent to life in every modern city.

A large number of anti-social behaviour incidents are not serious enough to qualify as a third party interference. The European court as well as national courts require victims to demonstrate a high level of tolerance towards anti-social behaviour. Therefore, it is not surprising that no case law is available



where a national court concluded that housing related anti-social behaviour resulted in a third party interference. However, in some cases the European Court decided that housing related anti-social behaviour did result in a third party interference. For example, the European Court qualified the noise nuisance in an apartment building in the *Mileva v. Bulgaria* case as serious enough to constitute a third party interference.

If the anti-social behaviour is serious enough to qualify as a third party interference, the court has to determine whether the government action, or lack of it, against the anti-social behaviour results in a violation of the right to private life of the victims. The court has to decide whether a fair balance has been struck between the competing interests of the victim of the anti-social behaviour and the community as a whole. This fair balance test consists mainly of a consideration of procedural safeguards provided to the victims of anti-social behaviour. According to the European Court the State enjoys a relatively wide margin of appreciation in determining the steps to be taken to ensure compliance with Article 8 of the ECHR. Because of the strict requirements, in most cases the failure of the local authority to tackle anti-social behaviour will not result in a violation of the right to private life of the victims.

### **Balancing negative and positive obligations**

While combating anti-social behaviour the local authorities have to balance negative and positive obligations that result from the right to private life of the perpetrator and his victims. Which power to fight housing related anti-social behaviour should the local authority exercise in order to comply with both obligations? Although positive obligations that result from the right to private life of the victims do not legally oblige local authorities to tackle every kind of housing related anti-social behaviour, it is clear that in a large number of cases the local authorities do want to combat anti-social behaviour in order to help the victims. If the local authority decides to fight the anti-social behaviour, the interference has to be in accordance with the requirements of Article 8 of the ECHR and – if applicable – of Article 10 of the Dutch Constitution or Article 22 of the Belgian Constitution.

For this reason, the negative obligation that arises from the right to private life obliges the local authority to exercise the least far reaching power possible. The interference with the right to private life of the perpetrator should be in accordance with the principles of subsidiarity and proportionality. Given the fact that exercising a power that results in the loss of a home is a most extreme form of interference with the right to respect for private life, the locality authority should refrain from using this power for as long as possible.



**Instruments in Dutch law**

The Dutch local authorities have a number of instruments with which to tackle anti-social behaviour. All these powers qualify as interference with the right to private life of the perpetrator, but in general do not violate this right, if applied in a lawful way.

Firstly, the board of burgomaster and aldermen are entitled to send a formal warning letter to the perpetrator with the request to stop acting in an anti-social manner. If the perpetrator does not comply, the local authority can decide to use another – more intrusive – power.

Secondly, city councils issue autonomous bye-laws that prohibit housing related anti-social behaviour, such as noise nuisance. The board of burgomaster and aldermen are entitled to enforce this bye-laws with a reparatory sanction like the instruction under the threat of enforcement action ('last onder bestuursdwang') and the instruction under the threat of a financial penalty ('last onder dwangsom') or with an administrative fine ('bestuurlijke strafbeschikking' or 'bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte'). However, the law-making power of the city council is limited. The council can only regulate behaviour in houses that can have an effect on public order. At the same time, an autonomous bye-law is likely to violate Article 10 of the Dutch Constitution because the interference with the right to private life of the perpetrator lacks the required legal basis.

Thirdly, under specific circumstances the Dutch local authorities have the power to issue a closure order to fight housing related anti-social behaviour. If a closure order is issued, the house related to the anti-social behaviour is closed and the perpetrator and other inhabitants have to leave for a limited period of time (for example six months). Three kinds of closure orders have to be distinguished. The first type of closure order is to be found in Article 174a of the Municipalities Act ('Gemeentewet'). The burgomaster is entitled to issue this closure order if behaviour in or around a home causes a serious violation of the public order and threatens public health and public safety. The second type of closure order is to be found in Article 17 of the Housing Act ('Woningwet'). The board of burgomaster and aldermen are entitled to issue this closure order if a violation of the Housing Act causes a threat to the quality of life of the neighbourhood, public safety or public health. The third type of closure order is to be found in Article 13b of the Opium Act. The burgomaster is entitled to issue this closure order if a drug as referred to in List I or II of the Opium Act is sold, delivered or provided, or is present for this purpose in a home. If a closure order is issued, Article 14 of the Housing Act gives the board of burgomaster and aldermen the power to issue a management order. The owner of a closed home can be compelled to hand over the management of the home to another manager. If the closure order and management order do not result in ending the housing

related anti-social behaviour, the city council is entitled to expropriate the home on the basis of Article 77 of the Expropriation Act ('Onteigeningswet').

Fourthly, the board of burgomaster and aldermen have the power to issue reparatory sanctions if the housing related anti-social behaviour results in a violation of a zoning plan ('bestemmingsplan') or in a violation of Article 1a or Article 1b of the Housing Act. For example, breeding dogs in a residential area can result in a violation of a zoning plan. The cultivation of hemp and causing a fire risk lead to a violation of the Housing Act. Although the exact scope of the Housing Act is vague, anti-social behaviour like noise or drugs nuisance cannot be tackled on the basis of the Housing Act.

### **Instruments in English law**

The local authorities in England and Wales have a number of legal instruments with which to combat housing related anti-social behaviour. In a relatively small number of cases the city council is the perpetrator's landlord. If that is the case, according to the Housing Act 1985 the local authority is entitled to use typical instruments of landlord-tenant law to tackle the anti-social behaviour. For example, the council can obtain a possession order from the court and evict the anti-social tenant.

The local authority has a number of tenure neutral instruments to fight housing related anti-social behaviour. Firstly, the local authority is entitled to employ non-statutory instruments. For example, some city councils send a warning letter to the perpetrator and ask him to stop the anti-social behaviour. The local authority is also authorised to enter into an Acceptable Behaviour Contract (hereafter: ABC) with the perpetrator. The ABC is an agreement between the local authority and the perpetrator about prohibited and desirable behaviour, but compliance with the agreement is not legally enforceable.

Secondly, the local authority is entitled to issue a notice in the case of housing related behaviour. However, this is only possible if the anti-social behaviour qualifies as a statutory nuisance (Environmental Protection Act 1990), noise nuisance (Noise Act 1996) or high hedge (Anti-Social Behaviour Act 2003). The notice is an order to abate or stop the anti-social behaviour and non-compliance with the same is an offence.

Thirdly, the local authority is entitled to obtain a civil preventative order from the Magistrates' Court or County Court. A civil preventative order is an individual court order that prohibits specific anti-social behaviour. Non-compliance with the same is an offence. The most prominent example is the Anti-Social Behaviour Order (hereafter: ASBO). Section 1 of the Crime and Disorder Act 1998 gives the grounds for imposing an ASBO, namely: the person must have acted in an anti-social manner, that is to say, in a manner that caused or was likely to cause harassment, alarm or distress to one or more persons not

of the same household as himself; and in addition, the ASBO must be necessary in order to protect relevant persons from further anti-social acts. The civil burden of proof will apply.

Fourthly, the local authority is entitled to issue a (crack) closure notice on the basis of the Anti-Social Behaviour Act 2003 if a home is associated with significant and persistent (drug related) disorder or persistent serious (drug related) nuisance to members of the public. After issuing the closure notice, the access to the home by any person other than a person who habitually resides in the home or the owner of the home is prohibited. Meanwhile, the local authority must apply to a Magistrates' Court for the making of a closure order within 48 hours after the closure notice was served. The court issues a closure order if it is satisfied that the use of the home in respect of which the closure notice was issued is associated with significant and persistent (drug related) disorder or persistent serious (drug related) nuisance to members of the public. Again, it is the civil burden of proof that will apply. The court can then issue an order to ensure that the home is closed to all persons for up to three months. It is an offence to remain in or enter a home in contravention of a closure notice or order.

In 2013, the government presented the Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Bill that will replace most of the current instruments to tackle anti-social behaviour. The warning letters, ABCs, closure notices and closure orders will not change. The notices will be replaced by the almost identical Community Protection Notice. The introduction of a new civil preventative order results in a number of fundamental changes. The tenure neutral Injunction to Prevent Nuisance and Annoyance (hereafter: IPNA) will replace the current civil preventative orders. The first change concerns the grounds for imposing the order. The court can issue an IPNA at an earlier stage than is currently the case because the requirements for imposing an order are less strict than the present civil preventative orders. According to the Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Bill 2013, the court can issue an IPNA if the perpetrator has caused nuisance or annoyance to a person not of the same household as himself. It is no longer required to comply with the stricter requirements of Section 1 of the Crime and Disorder Act 1998. The second change concerns the introduction of 'positive requirements' (an obligation to act in a certain way, e.g. to take an anger management training) next to 'negative requirements' (an obligation to refrain from a specific anti-social act). The third change concerns the enforcement of the IPNA. Contrary to the ASBO, non-compliance with the IPNA will not result in a criminal sanction as such, but will be regarded as civil contempt of court.

All the powers to fight housing related anti-social behaviour result in an interference with the right to private life of the perpetrator. In general the use of

the power does not result in a violation of the perpetrator's right to private life. Nevertheless, there are some difficulties with the legal tool kit in relation to the right to private life. For instance, there are a number of striking examples of civil preventative orders that are clearly disproportional and therefore violate the perpetrator's right to private life. Furthermore, closure orders qualify as a most extreme form of interference with the right to private life. However, local authorities exercise restraint in using these far-reaching powers.

### **Instruments in Belgian law**

The Belgian local authorities have a number of powers with which to tackle housing related anti-social behaviour. Firstly, according to Article 135, Paragraph 2 of the Belgian New Municipalities Act ('Nieuwe Gemeentewet', hereafter: NGW) the city council is authorised to enact a bye-law to combat anti-social behaviour ('politiereglement'). The bye-law can ban anti-social behaviour in the private sphere of a home if the behaviour can be characterised as causing a public nuisance ('openbare overlast'). This requires the behaviour to constitute a threat to the physical public order ('materiële openbare orde'). The council and other local authorities are not entitled to enforce moral public order ('morele openbare orde'). The Belgian Judiciary Bench of the Council of State acts as a watch dog on the misuse of this power.

Secondly, the city council is entitled to decide to punish violation of the bye-law with a Municipal Administrative Fine ('Gemeentelijke Administratieve Sanctie'). In order to effect this, the city council has to appoint a special enforcement officer ('sanctionerend ambtenaar'). This officer is authorised to impose a fine on a perpetrator (up to a maximum of 350 euros for an adult and 175 euros for a minor in 2014).

Thirdly, the city council is authorised to give special enforcement officer the power to fine perpetrators who violate the Criminal Code. According to Article 199 NGW this is only applicable to a specific section of the Criminal Code ('gemengde inbreuken') that deals with petty crimes like neighbour noise. The officer is required to work together with the Prosecution Service, because accumulation of a Municipal Administrative Fine and criminal prosecution is not allowed. The city council is entitled to introduce a restorative justice procedure as an alternative to the Municipal Administrative Fines. However, this is not obligatory for adult perpetrators.

Fourthly, according to Article 133 NGW and Article 135 NGW the burgomaster is entitled to fight housing related behaviour with an administrative police measure ('politiemaatregel'). In that case, the anti-social behaviour threatens or violates public order. An administrative police measure is a non-punitive order to an individual perpetrator. This order contains prohibitions on specific anti-social behaviour. It is possible to prohibit the perpetrator from

staying in his home. In that case, the administrative police measure is a kind of closure order. Non-compliance is an offence and can be punished with a Municipal Administrative Fine.

The Belgian powers lead to an interference with the perpetrator's right to private life, but in general not to a violation because the Belgian New Municipalities Act provides the required legal basis for the interference.

Compared to their Dutch and English counterparts the Belgian local authorities have the most flexible legal powers to combat housing related anti-social behaviour. For example, the grounds for imposing a Belgian administrative police measure are less strict than the grounds for imposing an English civil preventative order or a Dutch closure order. Because of political attitudes, the local authorities exercise restraint in exercising their powers.

### **Towards more balanced Dutch instruments to tackle anti-social behaviour**

Since 1997, the Dutch legislator has introduced several closure orders to fight housing related anti-social behaviour. Presently, most instruments result in the loss of the perpetrator's home. Contrary to the English and Belgian situations, the Dutch legal framework does not allow a balanced approach towards housing related anti-social behaviour. An early – more problem solving – intervention with less intrusive instruments is not possible in most cases. In the majority of all cases, the local authority has to wait until the anti-social behaviour escalates and the closure of the perpetrator's home is reasonable. This disadvantages both the perpetrator and his victims.

According to the European Court, the loss of one's home is a most extreme form of interference with the right to private life. The perpetrator and his family are better off with a less intrusive way of tackling anti-social behaviour. The closure of a home and the following homelessness are costly, just transferring the anti-social behaviour and therefore not solving the problem at all. The loss of a home has anti-therapeutic consequences for the perpetrator and his family and will make it even more difficult to tackle the roots of the anti-social behaviour like substance abuse and (other) mental health issues.

Because of the current focus on closure orders, the local authority is unable to help the victims at an earlier stage. In some cases – especially those involving noise nuisance – it is not even possible for the local authority to intervene, because a legal power to combat this kind of anti-social behaviour is lacking. This causes serious problems for the victims, since exposure to anti-social behaviour has serious negative effects on their physical and mental well-being.

To fight housing related anti-social behaviour in a more balanced and problem solving way, the local authorities should apply the current legal powers differently. For example, in the case of small scale drugs nuisance the

burgomaster should issue an instruction under the threat of a financial penalty instead of a closure order on the basis of Article 13b of the Opium Act.

In addition to this, the legislator should introduce other legal instruments similar to the Belgian and English equivalents. The Dutch set of instruments should be enhanced with a behavioural contract ('gedragsconvenant') and behavioural orders ('gedragsaanwijzingen'). Before a closure order can be issued, the local authority should enter into a behavioural contract with the perpetrator and/or issue a behavioural order with specific obligations to refrain from certain types of behaviour ('negative requirements') and obligations to act in certain ways ('positive requirements'). For the behavioural contract, inspiration can be drawn from the Acceptable Behaviour Contract in England and Wales. For the behavioural order, inspiration can be drawn from the former Dutch visitors orders, English civil preventative orders and notices and the Belgian administrative police powers. The legal basis of the behavioural order can be an (amended) Act of Parliament (like Article 13b of the Opium Act or Article 174a of the Dutch Municipalities Act), but also a bye-law. If Parliament wishes to make the bye-law the legal basis, the Dutch Municipalities Act should be amended in order to entitle the city council to limit the right to private life of perpetrators. Once more, inspiration can be drawn from the Belgian New Municipalities Act.

Of course, it is not wise to transplant the foreign instruments directly into the Dutch legal culture. We should remain attentive to evident disadvantages of the English and Belgian powers, such as violations of the right to private life.

# Jurisprudentielijst

## EHRM

EHRM 7 december 1976 (Handyside t. VK).  
EHRM 26 april 1979, *NJ* 1980, 146 m. nt. EAA (Sunday Times).  
EHRM 22 oktober 1981 (Dudgeon t. VK).  
EHRM 24 november 1986 (Gillow t. VK).  
EHRM 26 oktober 1988 (Norris t. Ierland).  
EHRM 16 december 1992, *NJ* 1993, 400 m. nt. EJD (Niemitz t. Duitsland).  
EHRM 25 februari 1993 (Funke t. Frankrijk).  
EHRM 22 april 1993 (Modinos t. Cyprus).  
EHRM 9 december 1994 (López Ostra t. Spanje).  
EHRM 25 september 1996 (Buckley t. VK).  
EHRM 18 december 1996 (Loizidou t. Turkije).  
EHRM 19 februari 1997 (Laskey, Jaggard & Brown t. VK).  
EHRM 19 februari 1998, *NJ* 1999, 690 m. nt. E.J. Dommering (Guerra t. Italië).  
EHRM 31 juli 2000 (A.D.T. t. VK).  
EHRM 18 januari 2001 (Chapman t. VK).  
EHRM 2 oktober 2001 (Hatton I t. VK).  
EHRM 4 juni 2002, *AB* 2003, 19 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder (Landvreugd).  
EHRM 22 mei 2003, *AB* 2004, 172 m. nt. T. Barkhuysen, *EHRC* 2003, 57 m. nt. H.L. Janssen.  
EHRM 8 juli 2003, *AB* 2003, 445 m. nt. Woltjer (Hatton t. VK II).  
EHRM 20 april 2004 (Surugiu t. Roemenië).  
EHRM 27 mei 2004 (Connors t. VK).  
EHRM 10 november 2004 (Taşkin t. Turkije).  
EHRM 16 november 2004, *AB* 2004, 453 m. nt. T. Barkhuysen (Moreno Gomez t. Spanje).  
EHRM 17 februari 2005 (A.D. & K.A. t. België).  
EHRM 22 februari 2005 (Novoseletskiy t. Oekraïne).  
EHRM 9 juni 2005, *EHRC* 2005, 80 m. nt. H.L. Janssen (Fadeyeve t. Rusland).  
EHRM 12 juli 2005 (Moldovan e.a. t. Roemenië).  
EHRM 6 september 2005 (Ruano Morcuende t. Spanje).  
EHRM 29 juni 2006 (Panteleyenko t. Oekraïne).  
EHRM 26 oktober 2006 (Ledyayeva e.a. t. Rusland).  
EHRM 2 november 2006, *AB* 2008, 23 m. nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik (Giacomelli t. Italië).  
EHRM 26 oktober 2007 (Peev t. Bulgarije).  
EHRM 26 februari 2008, *AB* 2008, 225 m. nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *EHRC* 2008, 85 m. nt. C. Backes (Fägerskiöld t. Zweden).  
EHRM 18 maart 2008 (Furlepa t. Polen).  
EHRM 31 maart 2008 (Stanková t. Slowakije).  
EHRM 29 april 2008, nr. 6817/04 (Walkuska t. Polen).  
EHRM 13 mei 2008, nr. 19009/04 *LJN* BD3994, *RvdW* 2008, 857, *EHRC* 2008, 83 (McCann t. VK).  
EHRM 1 juli 2008, *EHRC* 2008, 121 (Borysiewicz t. Polen).  
EHRM 16 september 2008 (Pay t. VK).  
EHRM 22 december 2008 (Aleksanyan t. Rusland).  
EHRM 15 januari 2009, nr. 28261/06 (Čosić t. Kroatië).  
EHRM 29 januari 2009, *AB* 2009, 285 m. nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *EHRC* 2009, 40 m. nt. Titar t. Roemenië).  
EHRM 5 maart 2009, *EHRC* 2009, 61 m. nt. J. van der Velde (Jankovic t. Kroatië).  
EHRM 7 april 2009, *EHRC* 2009, 71 m. nt. G. de Jonge (Bränduse t. Roemenië).  
EHRM 16 juli 2009, nr. 2008/02 (Zehenter t. Oostenrijk).  
EHRM 21 juli 2009, *EHRC* 2009, 117 m. nt. Peeters (Kania t. Polen).  
EHRM 29 september 2009 (Galev e.a. t. Bulgarije).  
EHRM 6 oktober 2009, *RvdW* 2010, 289 (Allen e.a. t. VK).  
EHRM 22 oktober 2009, nr. 3572/06 (Paulić t. Kroatië).



EHRM 19 november 2009, *EHRC* 2010, 12 m. nt. R. van de Westelaken (Tonchev t. Bulgarije).  
 EHRM 24 november 2009, *EHRC* 2010, 31 m. nt. N.R. Koffeman (Friend e.a. t. VK).  
 EHRM 12 januari 2010, *EHRC* 2010, 30 m. nt. P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt.  
 EHRM 30 maart 2010 (Bacila t. Roemenië).  
 EHRM 20 mei 2010, *AB* 2011, 1 m. nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, *TMA* 2010-4, 85 m. nt. A.W. Bos (Oluić t. Kroatië).  
 EHRM 21 september 2010, nr. 37341/06 (Kay e.a. t. VK).  
 EHRM 9 november 2010, *EHRC* 2011, 10 m. nt. R. van de Westelaken (Deés t. Hongarije).  
 EHRM 25 november 2010, *EHRC* 2011, 12 (Mileva e.a. t. Bulgarije).  
 EHRM 2 december 2010, nr. 30856/03 (Kryvitska en Kryvitskyy t. Oekraïne).  
 EHRM 2 december 2010, *EHRC* 2011, 34 m. nt. A.E.M. Leijten (Atanasov t. Bulgarije).  
 EHRM 10 februari 2011 (Dubetska e.a. t. Oekraïne).  
 EHRM 3 mei 2011 (Apanasewicz t. Polen).  
 EHRM 21 juni 2011, nr. 48833/07 (Orlic t. Kroatië).  
 EHRM 28 juni 2011 (Marchiş t. Roemenië).  
 EHRM 21 juli 2011, *EHRC* 2011, 138 (Grimkovskaya t. Oekraïne).  
 EHRM 15 november 2011 (Darkowska e.a. t. Polen).  
 EHRM 22 november 2011, *EHRC* 2012, 41 m. nt. Ramnewash-Oemrawsinh (Zammit Maempel t. Malta).  
 EHRM 6 december 2011, nr. 7097/10 (Gladysheva t. Rusland).  
 EHRM 10 januari 2012, *NJCM* 2012 nr. 4 m. nt. A.E.M. Leijten, *TMA* 2012, 3 m. nt. A.W. Bos.  
 EHRM 14 februari 2012, nr. 31965/07 (Hardy & Maile t. VK).  
 EHRM 28 februari 2012, *EHRC* 2012, 105, *JB* 2012, 120 m. nt. D.G.J. Sanderink (Kolyadenko e.a. t. Rusland).  
 EHRM 24 april 2012, nr. 25446/06 (Yordanova e.a. t. Bulgarije).  
 EHRM 3 juli 2012, *EHRC* 2012, 206 m. nt. A.E.M. Leijten.  
 EHRM 18 september 2012, nr. 40060/08 (Buckland t. VK).  
 EHRM 13 december 2012, *EHRC* 2013, 77 m. nt. M.K.G. Tjepkema (Flamenbaum e.a. t. Frankrijk).

#### ECRM

ECRM 19 mei 1976, nr. 6959/75 (Brüggeman en Scheuten t. Duitsland).  
 ECRM 11 juli 1980, nr. 8307/78 (Deklerck t. België).  
 ECRM 15 juli 1980, nr. 7889/77 (Arrondelle t. Verenigd Koninkrijk).  
 ECRM 16 oktober 1985, nr. 9310/81 (Baggs t. Verenigd Koninkrijk).  
 ECRM 16 juli 1986, nr. 9310/81 (Rayner t. Verenigd Koninkrijk).  
 ECRM 18 januari 1989, nr. 12816/87 (Vearncombe e.a. t. Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland).  
 ECRM 13 maart 1989, nr. 12671/87 (G.A. t. Zweden).  
 ECRM 10 maart 1998, nr. 11680/85 (F. t. Zwitserland).

#### Nederland

ABRvS 5 juli 1979, *AB* 1980, 14 m. nt. J.H. van der Veen.  
 ABRvS 15 januari 1980, *AB* 1980, 229 m. nt. J.H. van der Veen.  
 ABRvS 23 maart 1990, *AB* 1991, 434 m. nt. J.H. van der Veen.  
 ABRvS 19 oktober 1991, *AB* 1992, 111.  
 ABRvS 16 juni 1993, *AB* 1994, 424 m. nt. Riezebos.  
 ABRvS 30 december 1993, *AB* 1994, 242 m. nt. Van Male.  
 ABRvS 12 april 1994, *AB* 1994, 435.  
 ABRvS 28 augustus 1995, *AB* 1996, 204 m. nt. L.J.J. Rogier, *Gst.* 1995, 7019 m. nt. HH.  
 ABRvS 5 januari 1996, *AB* 1996, 179 m. nt. J.A. Hofman.  
 ABRvS 21 november 1996, *AB* 1997, 18 m. nt. F.C.M.A. Michiels.  
 ABRvS 16 januari 1997, R.03.94.038.  
 ABRvS 3 december 1998, *AB* 2000, 291 m. nt. Vermeulen.  
 ABRvS 9 maart 2000, *BR* 2000, 750.  
 ABRvS 18 mei 2000, *BR* 2000, 752 m. nt. J.W. Weerkamp.  
 ABRvS 6 juni 2000, *AB* 2000, 327 m. nt. LD.  
 ABRvS 17 oktober 2001, *LJN* AD4785, *AB* 2002, 66, m. nt. F. Vermeer.  
 ABRvS 27 maart 2002, *AB* 2002, 272 m. nt. F.C.M.A. Michiels.



ABRvS 1 mei 2002, *LJN* AE2053.  
 ABRvS 3 juli 2002, *LJN* AE4890.  
 ABRvS 10 juli 2002, *LJN* AE5108, *AB* 2003, 97 m. nt. A.E. Schilder & J.G. Brouwer.  
 ABRvS 16 oktober 2002, *LJN* AE8789, *JB* 2003, 4 m. nt. MP.  
 ABRvS 16 oktober 2002, *LJN* AE8977, *JM* 2003, 8 m. nt. Wiggers.  
 ABRvS 24 maart 2003, *LJN* AF7644.  
 ABRvS 6 augustus 2003, *LJN* AI0787.  
 ABRvS 24 september 2003, *BR* 2004, 6.  
 ABRvS 12 november 2003, *LJN* AN8612.  
 ABRvS 10 maart 2004, *JB* 2004, 176.  
 ABRvS 24 maart 2004, *LJN* AO6118.  
 ABRvS 28 april 2004, *LJN* AO8464.  
 ABRvS 25 mei 2005, *LJN* AT6163.  
 ABRvS 29 november 2006, *LJN* AZ3235.  
 ABRvS 4 april 2007, *LJN* BA2199, *Gst.* 2007, 123 m. nt. L.J.J. Rogier.  
 ABRvS 14 juli 2007, *LJN* BN1135, *Gst.* 2010, 77 m. nt. Teunissen, *JB* 2010, 215 m. nt. Sanderink.  
 ABRvS 2 april 2008, *LJN* BC8515.  
 ABRvS 30 juli 2008, *LJN* BD8872.  
 ABRvS 18 maart 2009, *LJN* BH6312, *JG* 09.0060 m. nt. M. Vols.  
 ABRvS 27 mei 2009, *LJN* BI4970.  
 ABRvS 25 juni 2009, *LJN* BJ1109.  
 ABRvS 24 maart 2010, *LJN* BL8721.  
 ABRvS 7 april 2010, *LJN* BM0179.  
 ABRvS 14 juli 2010, *Gst.* 2010, 77 m. nt. Teunissen.  
 ABRvS 21 juli 2010, *LJN* BN1888.  
 ABRvS 15 september 2010, *LJN* BN6981.  
 ABRvS 6 oktober 2010 *JG* 11.001 m. nt. M. Vols.  
 ABRvS 17 oktober 2010, *LJN* 4128, *JB* 2010, 83, m. nt. C.L.G.F.H. Albers.  
 ABRvS 1 december 2010, *LJN* BO5718, *AB* 2011, 82 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Gst.* 2011, 27 m. nt. L.J.J. Rogier, *JG* 11.018 m. nt. M. Vols.  
 ABRvS 9 februari 2011, *LJN* BP3715, *JG* 11.0038 m. nt. M. Vols.  
 ABRvS 16 februari 2011, *LJN* BP4697, *Gst.* 2011, 55 m. nt. M.L. Diepenhorst & H.C. Lagrouw, *AB* 2012, 183 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.  
 ABRvS 23 februari 2011, *AB* 2011, 117 m. nt. T. Barkhuysen & A.W. Bos.  
 ABRvS 16 maart 2011, *LJN* BP7763.  
 ABRvS 16 maart 2011, *LJN* BP7799.  
 ABRvS 23 maart 2011, *LJN* BP8720.  
 ABRvS 23 maart 2011, *LJN* BP8750.  
 ABRvS 13 april 2011, *LJN* BQ1029.  
 ABRvS 15 juni 2011, *JG* 11.0053 m. nt. M. Vols.  
 ABRvS 29 juni 2011, *LJN* BQ9683.  
 ABRvS 13 juli 2011, *LJN* BR1425, *AB* 2011, 250 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.  
 ABRvS 3 augustus 2011, *LJN* BR4011, *JG* 11.0068 m. nt. M. Vols.  
 ABRvS 14 september 2011, *LJN* BS884.  
 ABRvS 5 oktober 2011, *AB* 2011, 307 m. nt. F.R. Vermeer.  
 ABRvS 16 november 2011, *LJN* BU4585, *AB* 2012, 4 m. nt. A.G. Nijmeijer.  
 ABRvS 19 oktober 2011, *LJN* BT8582, *Gst.* 2012, 25 m. nt. L.J.J. Rogier & J.M.H.F. Teunissen.  
 ABRvS 2 november 2011, *LJN* BU3134, *JG* 11.0074 m. nt. M. Vols.  
 ABRvS 9 november 2011, *LJN* BU3716, *AB* 2012, 249 m. nt. L.J.A. Damen.  
 ABRvS 16 november 2011, *AB* 2012, 115 m. nt. F.R. Vermeer.  
 ABRvS 11 januari 2012, *LJN* BV0575.  
 ABRvS 15 februari 2012, *LJN* BV5111.  
 ABRvS 21 maart 2012, *LJN* BV9512, *AB* 2013, 90 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.  
 ABRvS 25 april 2012, *LJN* BW2898.  
 ABRvS 2 mei 2012, *LJN* BW4498.  
 ABRvS 2 mei 2012, *LJN* BW4516.  
 ABRvS 4 juni 2012, *LJN* BW8126.  
 ABRvS 6 juni 2012, *LJN* BW7625.  
 ABRvS 13 juni 2012, 344 m. nt. F.R. Vermeer.

ABRvS 18 juli 2012, *LJN* BX1857  
ABRvS 22 augustus 2012, *LJN* BX5267, *JG* 12.0066 m. nt. M. Vols.  
ABRvS 22 augustus 2012, *LJN* BX5271, *JG* 12.0065 m. nt. M. Vols.  
ABRvS 5 september 2012, *LJN* BX6476.  
ABRvS 28 november 2012, *LJN* BY4412, *JG* 13.0004 m. nt. M. Vols.  
ABRvS 19 december 2012, *LJN* BY6666, *JM* 2013, 13 m. nt. J.S. Haakmeester.  
ABRvS 24 april 2013, *LJN* BZ8409.  
ABRvS 24 april 2013, *LJN* BZ8430.  
ABRvS 5 juni 2013, *LJN* CA2043.

Vz. ABRvS 15 augustus 1984, *AB* 1985, 21 m. nt. M.A. van der Ham.  
Vz. ABRvS 5 september 1989, *KG* 1989, 392.  
Vz. ABRvS 28 juni 1993, *AB* 1994, 422.  
Vz. ABRvS 13 januari 1994, S03.93.5276.  
Vz. ABRvS 15 oktober 2009, *LJN* BK0786, *Gst.* 2010, 38 m. nt. L.J. Rogier.

CRvB 30 oktober 1997, *AB* 1998, 166 m. nt. H.P. J.A.M. Hennekens.

HR 16 december 1907, W. 8633.  
HR 25 maart 1912, W. 9332.  
HR 14 februari 1922, *NJ* 1922, p. 473.  
HR 12 juni 1962, *NJ* 1962, 484, *AB* 1963, 109, m. nt. W.F. Prins.  
HR 1 september 1968, *NJ* 1968, 105 m. nt. W.F. Prins.  
HR 2 februari 1971, *NJ* 1971, 385 m. nt. C.B.  
HR 4 januari 1972, *NJ* 1972, 121.  
HR 8 april 1980, *NJ* 1980, 330 m. nt. ALM.  
HR 14 februari 1984, *AB* 1984, 289 m. nt. F.H. van der Burg.  
HR 9 januari 1987, *NJ* 1987, 928.  
HR 26 januari 1990, *AB* 1990, 408 m. nt. G.P. Kleijn (Windmill).  
HR 19 juni 2001, *NJ* 2001, 574.  
HR 20 januari 2009, *LJN* BF5603.  
HR 28 oktober 2011, *LJN* BQ9880, *AB* 2012, 350 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

Gerechtshof Leeuwarden 24 juli 2008, *LJN* BD8528.  
Gerechtshof Arnhem 18 september 2012, *LJN* BX8844.

Rechtbank Alkmaar 5 april 1898, W. 7122.  
Rechtbank Dordrecht 7 december 1981, *NJ* 1982, 169.  
Rechtbank Roermond 3 januari 1995, *AB* 1995, 168, *Gst.* 1995, 7006, 6 m. nt. HH.  
Rechtbank Maastricht 27 augustus 1998, *Gst.* 1998, 7086, 5.  
Rechtbank Roermond 20 mei 1999, *LJN* AA3640.  
Rechtbank Rotterdam 15 juni 1999, *KG* 1998, 186.  
Rechtbank Rotterdam 11 juli 2000, *LJN* AA7424, *JB* 2000, 263 m. nt. A.W. Heringa, *WR* 2000, 69.  
Rechtbank Leeuwarden 21 juli 2000, *LJN* AA6593.  
Rechtbank 's-Hertogenbosch 9 oktober 2000, *LJN* AD4783.  
Rechtbank Breda 28 mei 2001, *LJN* AB2002, *KG* 2001, 168.  
Rechtbank Maastricht 4 januari 2002, *LJN* AE0628.  
Rechtbank Roermond 12 maart 2002, *LJN* AE1023.  
Rechtbank Maastricht 24 april 2004, *LJN* AO8720.  
Rechtbank Alkmaar 14 mei 2004, *LJN* AP0116.  
Rechtbank Leeuwarden 31 juli 2007, *LJN* BB1540.  
Rechtbank Roermond 14 november 2007, *LJN* BB8806.  
Rechtbank Rotterdam 21 december 2007, *LJN* BC0822, *AB* 2008, 200 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.  
Rechtbank Amsterdam, 8 september 2008, *LJN* BG3625.  
Rechtbank Alkmaar 26 februari 2009, *LJN* BQ1169.  
Rechtbank Rotterdam 24 maart 2009, *LJN* BH8651, *JG* 09.0039 m. nt. M. Vols.

Rechtbank Alkmaar 8 juli 2009, *LJN* BJ3796.  
 Rechtbank Maastricht 2 december 2009, *LJN* BQ5699.  
 Rechtbank Zutphen 11 december 2009, *LJN* BK7297.  
 Rechtbank Roermond 15 januari 2010, *LJN* BK9763, *JG* 10.0016 m. nt. M. Vols.  
 Rechtbank Leeuwarden 20 januari 2010, *LJN* BL0536.  
 Rechtbank Zutphen 3 februari 2010, *LJN* BL1733, *JG* 10.0032 m. nt. M. Vols.  
 Rechtbank 's-Hertogenbosch 5 februari 2010, *LJN* BL4384.  
 Rechtbank Breda 19 april 2010, *JG* 10.0059 m. nt. M. Vols.  
 Rechtbank 's-Gravenhage 26 mei 2010, *LJN* BM9276.  
 Rechtbank Arnhem 3 augustus 2010, *LJN* BN4417.  
 Rechtbank Arnhem 21 september 2010, *LJN* BN8192.  
 Rechtbank Rotterdam 23 september 2010, *LJN* BP1642.  
 Rechtbank Roermond 15 november 2010, *LJN* BO4798.  
 Rechtbank Roermond 9 mei 2011, *LJN* BQ4025.  
 Rechtbank Utrecht 23 mei 2011, *LJN* BQ5542.  
 Rechtbank 's-Gravenhage 22 juni 2011, *LJN* BR0759.  
 Rechtbank Utrecht 30 juni 2011, *LJN* BR0220.  
 Rechtbank Breda 11 juli 2011, *LJN* BR4483.  
 Rechtbank Roermond 27 juli 2011, *LJN* BR3941.  
 Rechtbank Roermond 27 juli 2011, *LJN* BR3945.  
 Rechtbank Utrecht 18 augustus 2011, *LJN* BR5630.  
 Rechtbank Breda 19 september 2011, *LJN* BU3568.  
 Rechtbank Haarlem 7 december 2011, *LJN* BU7631, *JG* 12.0007 m. nt. M. Vols.  
 Rechtbank Roermond 29 februari 2012, *LJN* BV7734.  
 Rechtbank 's-Gravenhage 26 juli 2012, *LJN* BX4316, *JG* 12.0057 m. nt. M. Vols.  
 Rechtbank Leeuwarden 29 september 2012, *LJN* BT6542.  
 Rechtbank Rotterdam 11 oktober 2012, *LJN* BX994.  
 Rechtbank Haarlem 4 december 2012, *LJN* BY5942, *AB* 2013, 91 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.  
 Rechtbank 's-Hertogenbosch 21 december 2012, *LJN* BY7232.  
 Rechtbank Noord-Nederland 7 mei 2013, *LJN* BZ9354, *JG* 13.0052 m. nt. M. Vols.

Rechtbank (vzr.) Groningen 4 maart 2003, *AB* 2003, 181 m. nt. J.G. Brouwer.  
 Rechtbank (vzr.) Maastricht 23 april 2004, *LJN* AO8720.  
 Rechtbank (vzr.) Leeuwarden 3 december 2004, *LJN* AR8583.  
 Rechtbank (vzr.) Groningen 29 juli 2007, *LJN* BN2936.  
 Rechtbank (vzr.) 's-Gravenhage 12 maart 2008, *LJN* BH5737, *JG* 09.0047, m. nt. M. Vols.  
 Rechtbank (vzr.) Maastricht 30 juli 2008, *LJN* BD8991.  
 Rechtbank (vzr.) Roermond 6 augustus 2008, *LJN* BJ5117.  
 Rechtbank (vzr.) Utrecht 12 augustus 2008, *LJN* BE0073.  
 Rechtbank (vzr.) Amsterdam 8 september 2008, *LJN* BG3625.  
 Rechtbank (vzr.) Maastricht 9 december 2008, *LJN* BG6690, *JG* 09.0024 m. nt. M. Vols.  
 Rechtbank (vzr.) Maastricht, 13 januari 2009, *LJN* BH0376.  
 Rechtbank (vzr.) Roermond 31 maart 2009, *LJN* BI1270, *JG* 09.0048 m. nt. M. Vols.  
 Rechtbank (vzr.) 's-Hertogenbosch 12 mei 2009, *LJN* BI4809.  
 Rechtbank (vzr.) Breda, 5 juni 2009, *LJN* BI6630, *JG* 09.0073 m. nt. M. Vols & J.G. Brouwer, *AB* 2009, 325 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.  
 Rechtbank (vzr.) Dordrecht 10 juli 2009, *LJN* BJ3806.  
 Rechtbank (vzr.) Roermond 7 augustus 2009, *LJN* BJ5137.  
 Rechtbank (vzr.) Leeuwarden 20 januari 2010, *LJN* BL0162.  
 Rechtbank (vzr.) Maastricht 3 februari 2010, *LJN* BL6783.  
 Rechtbank (vzr.) Maastricht 2 juni 2010, *LJN* BM6939.  
 Rechtbank (vzr.) Roermond 7 juli 2010, *LJN* BN0961.  
 Rechtbank (vzr.) Roermond 14 juli 2010, *JG* 10.0066 m. nt. M. Vols.  
 Rechtbank (vzr.) 's-Hertogenbosch 24 september 2010, *JG* 10.0083 m. nt. M. Vols.  
 Rechtbank (vzr.) 's-Hertogenbosch 12 oktober 2010, *LJN* BY0006.  
 Rechtbank (vzr.) Dordrecht 22 oktober 2010, *LJN* BO1410.  
 Rechtbank (vzr.) Zutphen 5 november 2010, *LJN* BO3074.  
 Rechtbank (vzr.) Haarlem 23 november 2010, *LJN* BO5282.  
 Rechtbank (vzr.) 's-Hertogenbosch 21 december 2010, *LJN* BO8462.

Rechtbank (vzr.) Maastricht 29 december 2010, *LJN* BO9290.  
Rechtbank (vzr.) Roermond 3 maart 2011, *LJN* BP6668, *JG* 11.0032 m. nt. M. Vols.  
Rechtbank (vzr.) Roermond 3 mei 2011, *LJN* BQ3814.  
Rechtbank (vzr.) Roermond 3 mei 2011, *LJN* BQ3816, *Gst.* 2011, 62 m. nt. L.J.J. Rogier.  
Rechtbank (vzr.) Maastricht 6 juni 2011, *LJN* BQ711.  
Rechtbank (vzr.) Utrecht 9 juni 2011, *LJN* BQ8685.  
Rechtbank (vzr.) Roermond 5 augustus 2011, *LJN* BR4583.  
Rechtbank (vzr.) Roermond 11 oktober 2011, *LJN* BV3813.  
Rechtbank (vzr.) 's-Hertogenbosch 5 november 2011, *LJN* BO3007.  
Rechtbank (vzr.) Amsterdam 26 januari 2012, *LJN* BV6165, *AB* 2012, 352 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.  
Rechtbank (vzr.) Roermond 2 februari 2012, *LJN* BV2874.  
Rechtbank (vzr.) Roermond 7 februari 2012, *LJN* BV3579.  
Rechtbank (vzr.) Roermond 7 februari 2012, *LJN* BV3586.  
Rechtbank (vzr.) Roermond 9 maart 2012, *LJN* BV8602.  
Rechtbank (vzr.) Haarlem 29 maart 2012, *LJN* BW2441.  
Rechtbank (vzr.) Haarlem 29 maart 2012, *LJN* BW2442.  
Rechtbank (vzr.) 's-Gravenhage 26 juli 2012, *LJN* BX4316.  
Rechtbank (vzr.) Utrecht 27 augustus 2012, *LJN* BX5656.  
Rechtbank (vzr.) Haarlem 16 oktober 2012, *LJN* BY0193, *JG* 13.0050 m. nt. M. Vols.  
Rechtbank (vzr.) Maastricht 31 oktober 2012, *LJN* BY2863.  
Rechtbank (vzr.) Maastricht 31 oktober 2012, *LJN* BY2864.  
Rechtbank (vzr.) Breda 22 november 2012, *LJN* BY3948.  
Rechtbank (vzr.) Maastricht 23 november 2012, *LJN* BY4016, *JG* 13.0005 m. nt. M. Vols.  
Rechtbank (vzr.) Almelo 27 november 2012, *LJN* BY4341.  
Rechtbank (vzr.) Haarlem 14 januari 2013, *LJN* BY8845.  
Rechtbank (vzr.) Utrecht 20 februari 2013, *LJN* BZ1822, *JG* 13.0051 m. nt. M. Vols.  
Rechtbank Noord-Nederland (vzr.) 12 maart 2013, *LJN* CA3034.

#### **België**

Arbitragehof 30 april 2003, nr. 50/2003.  
Arbitragehof 30 april 2003, nr. 51/2003.  
Arbitragehof 20 oktober 2004, nr. 162.  
Arbitragehof 21 december 2004, nr. 202/2004.  
Arbitragehof 19 januari 2005, nr. 16/2005.

Grondwettelijk Hof 30 april 2003, nrs. 50/2003 en 51/2003.  
Grondwettelijk Hof 20 oktober 2004, nr. 162/2004.  
Grondwettelijk Hof 18 januari 2006, nr. 6/2006.  
Grondwettelijk Hof 27 mei 2010, nr. 62/2010.

Raad van State 31 januari 1992, nr. 38.624, *Tijdschrift voor Gemeenterecht* 1992, nr. 3-4.  
Raad van State 22 februari 1993, nr. 42.050, *Tijdschrift voor Gemeenterecht*. 1994, nr. 5.  
Raad van State 3 maart 1998, nr. 72.141.  
Raad van State 25 mei 2000, nr. 87.600.  
Raad van State 22 maart 2001, nr. 94.213.  
Raad van State 30 april 2002, nr. 106.211.  
Raad van State 28 april 2005, nr. 143.824.  
Raad van State 11 januari 2007, nr. 166.573, *Rechtskundig Weekblad* 2008, nr. 23 m. nt. P. de Hert & K. Meerschaut.  
Raad van State 31 januari 2008, nr. 179.171.  
Raad van State 20 maart 2008, nr. 181.416, *Rechtskundig Weekblad* 2009, nr. 30 m. nt. P. de Hert & K. Meerschaut.  
Raad van State 17 november 2008, nr. 187.998.  
Raad van State 18 maart 2010, nr. 202.030.  
Raad van State 18 maart 2010, nr. 202.037, *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2010, nr. 8.  
Raad van State 1 juli 2010, nr. 206.327.

Raad van State 23 september 2010, nr. 207.515.

Raad van State 2 december 2010, nr. 209.414.

Hof van Cassatie 6 februari 1950, *Arresten van het Hof van Cassatie* 1950, 367.

Hof van Cassatie 7 februari 1990, *Arresten van het Hof van Cassatie* 1989-1990.

Hof van Cassatie 21 april 1998, *Rechtskundig Weekblad* 1998-1999, 1452 m. nt. A. Vandeplas.

Rechtbank Luik 21 oktober 1986, *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles* 1987, 578.

Rechtbank Brussel 7 april 2006, *Tijdschrift van de Vrede- en Politierechters* 2007, 176.

Vrederecht Mechelen 16 december 2009, *Rechtskundig Weekblad* 19 februari 2011.

#### **Engeland en Wales**

R. v. Brown [1994] 1 A.C. 212.

Regina v Crown Court at Manchester Ex p McCann (FC) and Others (FC) [2002] (UKHL), 39.

London Borough of Harrow v. Qazi [2003] (UKHL) 43.

R (on application of Stanley, Marshall and Kelly) v Commissioner of Police for the Metropolis and Chief Executive of London Borough of Brent [2004] EWHC 2229.

Razgar v Secretary of State for the Home Department [2004] (UKHL) 27.

Birmingham City Council v Shafi [2008] EWCA Civ 1186, paragraph 44.

Supreme Court 3 november 2010, [2010] UKSC 45.

Thurrock Borough Council v. West [2012] EWCA Civ 1435.



## Geraadpleegde literatuur

### **Adams 2011**

M. Adams, 'Wat de rechtsvergelijking vermag', *Ars Aequi* 2011-1, p. 192-201.

### **Akandji-Kombe 2007**

J. Akandji-Kombe, *Positive obligations under the European Convention on Human Rights*, Strasbourg: Council of Europe 2007.

### **Akkermans, Bax & Verhey 2005**

P.W.C. Akkermans, C.J. Bax & L.F.M. Verhey, *Grondrechten. Grondrechten en grondrechtsbescherming in Nederland*, Deventer: Kluwer 2005.

### **Albers 2008**

C.L.G.F.H. Albers, 'De Wet OM-afdoening. Nagel aan de kist van de bestuurlijke boete', *De Gemeentestem* 2008-7298, p. 333-344.

### **Albers 2006**

C.L.G.F.H. Albers, 'De Wet bestuurlijke boete overlast openbare ruimte', *De Gemeentestem* 2006-7247, p. 137-147.

### **Albers 2002**

C.L.G.F.H. Albers, 'De bestuurlijke boete in de gemeentelijke praktijk; straffen en gestraft worden', *De Gemeentestem* 2002-7176, p. 637-647.

### **Alders 2010**

E. Alders, 'Bouwrecht, Bouwwerkbesluit, Bbgs of toch maar gewoon Bouwbesluit 2011', *Bouwrecht* 2010-137, p. 720-725.

### **Alkema 1995**

E.A. Alkema, *De reikwijdte van fundamentele rechten*, Zwolle: Tjeenk Willink 1995.

### **Alkema 1978**

E.A. Alkema, *Studies over Europese grondrechten: de invloed van de Europese conventie op het Nederlandse recht*, Deventer: Kluwer 1978.

### **Alldridge & Brants 2001**

P. Alldridge & C. Brants, 'Introduction', in: P. Alldridge & C. Brants (red.), *Personal autonomy, the private sphere and criminal law. A comparative study*, Oxford: Hart Publishing 2001, p. 1-23.

### **Allen & Thompson 2000**

M.J. Allen & B. Thompson, *Cases and materials on constitutional & administrative law*, London: Blackstone 2000.

### **Allewaert 2010**

T. Allewaert, 'Tien jaar gemeentelijke administratieve sancties: beperkingen en mogelijkheden', in: T. de Sutter (red.), *Recht in de gemeente studiedagen. Gemeentelijke administratieve sancties balans 1999-2009*, Brugge: Die Keure 2010, p. 71-83.

### **Anderson e.a. 2011**

J. Anderson e.a., *Anti-social behaviour law*, Bristol: Jordans 2011.

### **Antwerpen 2013**

Antwerpen, *Respect voor A. Bestuursakkoord 2013-2018*, Antwerpen: Antwerpen 2013.

**Arai-Takahashi 2002**

Y. Arai-Takahashi, *The margin of appreciation doctrine and the principle of proportionality in the jurisprudence of the ECHR*, Antwerp etc.: Intersentia 2002.

**Arden & Bates 2011**

A. Arden & J. Bates, 'Manchester City Council v. Pinnock', *Journal of Housing Law* 2011-1, p. 3-11.

**ASB Research Section 2004**

ASB Research Section, *Anti-social behaviour. A collection of published evidence*, London: ASB Research Section 2004.

**Ashworth 2004**

A. Ashworth, 'Social control and anti-social behaviour: the subversion of human rights', *Law Quarterly Review* 2004, p. 263-291.

**Ashworth & Zedner 2010**

A. Ashworth & L. Zedner, 'Preventive orders: a problem of undercriminalization', in: R.A. Duff e.a. (red.), *The boundaries of the criminal law*, Oxford: Oxford University Press 2010, p. 59-87.

**Ashworth & Zedner 2008**

A. Ashworth & L. Zedner, 'Defending the criminal law: reflections on the changing character of crime, procedure and sanctions', *Criminal Law and Philosophy* 2008-2, p. 21-51.

**Astaes e.a. 2001**

J. Astaes e.a., *Gemeenteraad bevoegdheden*, Brugge: Die Keure 2001.

**Athanassoulis 2002**

N. Athanassoulis, 'The role of consent in sado-masochistic practices', *Res Publica* 2002, p. 141-155.

**Bakalis 2007**

C. Bakalis, 'Asbos, preventative orders and the European Court of Human Rights', *European Human Rights Law Review* 2007-4, p. 427-440.

**Bakalis 2003**

C. Bakalis, 'Anti-social behaviour orders. Criminal penalties or civil injunctions', *The Cambridge Law Journal* 2003-3, p. 583-586.

**Ball 2003**

M. Ball, 'The Anti-Social Behaviour Bill: an act of illusion', *Journal of Housing Law* 2003-6, p. 69-74.

**Balogh 2004**

C. Balogh, 'Tackling the anti-social behaviour of children: ASBO v. injunction', *Journal of Housing Law* 2004-3, p. 35-39.

**Barkhuysen 2004**

T. Barkhuysen, 'Het EVRM als integraal onderdeel van het Nederlandse materiële bestuursrecht', in: T. Barkhuysen (red.), *De betekenis van het EVRM voor het materiële bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 7-113.

**Barkhuysen & Diepenhorst 2005**

T. Barkhuysen & M. Diepenhorst, 'Overheidsaansprakelijkheid voor gebrekkige naleving van milieu- en veiligheidsvoorschriften op grond van nationaal recht en het EVRM', in: T. Barkhuysen, W. Den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Recht realiseren*, Deventer: Kluwer 2005, p. 281-321.



**Barkhuysen & Van Emmerik 2004**

T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Het EVRM en het Nederlandse milieurecht', *JB-Plus* 2004, p. 234-244.

**Barkhuysen & Van Emmerik 2003**

T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'EHRM-uitspraak Öneriyildiz tegen Turkije: Europese grenzen aan het gedogen van gevaarlijke situaties en aan beperkingen van overheidsaansprakelijkheid bij ongelukken en rampen', *Overheid En Aansprakelijkheid* 2003, p. 289-304.

**Barkhuysen, Van Emmerik & Voermans 2009**

T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik & W. J. M. Voermans, *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd: anker- of verdwijnpunt*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009.

**Beekers 2012**

W. Beekers, *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*, Amsterdam: Boom 2012.

**Bell 2006**

J.S. Bell, 'Comparative administrative law', in: M. Reimann & R. Zimmerman (red.), *The Oxford Handbook of comparative law*, Oxford: Oxford University Press 2006.

**Betten 1999**

L. Betten, *The human rights act 1998: what it means: the incorporation of the European Convention on Human Rights into the legal order of the United Kingdom*, The Hague etc.: Nijhoff 1999.

**Bhogal 2007**

K. Bhogal, 'Neighbour from hell', *New Law Journal* 2007-7283, p. 1075.

**Bij de Vaate 2010**

D.M.A. Bij de Vaate, 'Wie hennep teelt, zal oogsten? Toereikendheid van de bestuursrechtelijke bevoegdheden ter ontmoediging van de illegale hennepcultuur', *De Gemeentestem* 2010-7340, p. 392-398.

**Billiet 2005**

C.M. Billiet, 'Het gemeentelijk instrumentarium ter bestrijding van de openbare overlast: duiding van een cocktail', *Tegenspraak Cahier* 2005-24.

**Blair 2004**

T. Blair, *On law and order*, London: Home Office 2004.

**Blok 2004**

P.H. Blok, '"Bowers versus Lawrence": de grenzen van de privé-sfeer herzien', *NJCM-Bulletin* 2004-1, p. 31-38.

**Blok 2002**

P.H. Blok, *Het recht op privacy: een onderzoek naar de betekenis van het begrip privacy; in het Nederlandse en Amerikaanse recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002.

**Blokvoort & Giesen 2005**

M.H. Blokvoort & S.C.P. Giesen, 'De bestrijding van permanente bewoning van recreatiewoningen: geen eenvoudige taak!', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2005-1, p. 92-101.

**Blomberg 2004**

A.B. Blomberg, 'Handhaven binnen EVRM-grenzen', in: T. Barkhuysen (red.), *De betekenis van het EVRM voor het materiële bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 115-191.

**Blood 2012**

A. Blood, 'De liberale canon: argumenten voor vrijheid', *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2012-2, p. 105-128.

**De Boer 1990**

J. de Boer, 'Art. 8 EVRM algemeen', in: J. de Boer, M. de Langen & A.H.J. Swart (red.), *Artikel 8 EVRM. Preadviezen NJV*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990, p. 1-64.

**Den Boer 1988**

M.M. den Boer, 'Grondwettelijke grondrechten geïnterpreteerd', in: M.M. de Boer (red.), *Gegeven de Grondwet. CZW-bundel*, Deventer: Kluwer 1988, p. 63-79.

**Boes 2005**

M. Boes, 'En toen waren ze nog met negen. Bedenkingen bij de opheffing van Titel X van Boek II SW', in: F. Verbruggen (red.), *Strafrecht als roeping. Liber amicorum Lieven Dupont. Volume I*, Leuven: Universitaire Pers Leuven 2005, p. 31-40.

**Boes 2000**

M. Boes, 'De Wet Gemeentelijke Administratieve Sancties', *Tijdschrift voor Gemeenterecht* 2000-2, p. 115-147.

**Bogdanor 2009**

V. Bogdanor, *The new British constitution*, Oxford etc.: Hart 2009.

**Boon & Loozen 2003**

K. Boon & M. Loozen, 'De lust van het samenleven', *De Orde Van De Dag* 2003-24, p. 39-46.

**Bouckaert & Gernaey 2008**

J. Bouckaert & T. Gernaey, 'De rol van de burgemeester bij het nemen van dwangmaatregelen met het oog op de bescherming van het leefmilieu', *Tijdschrift voor Gemeenterecht* 2008-2, p. 85-118.

**Boutmans 2005**

E. Boutmans, 'De stad als nieuwe nachtwaker? Antwerpen staat niet alleen', *Oikos* 2005-35, p. 36-46.

**Boyle 2012**

A. Boyle, 'Human rights and the environment: where next?', *European Journal of International Law* 2012-3, p. 613-642.

**Brabants 2010c**

S. Brabants, 'De bevoegdheid van de burgemeester tot sluiting van een inrichting krachtens artikel 134quater Nieuwe Gemeentewet', *Tijdschrift voor Gemeenterecht* 2010-1, p. 67-71.

**Brabants 2010b**

S. Brabants, 'Het straatverbod in de Stad Antwerpen: (g)een doodlopende straat?', *Tijdschrift voor Gemeenterecht* 2010-2, p. 139-142.

**Brabants 2010a**

S. Brabants, 'Geen gemeentelijke politiebevoegdheid voor de morele openbare orde, ook niet na de invoering van het begrip openbare overlast', *Tijdschrift voor Gemeenterecht* 2010-3, p. 205-209.

**Bradley & Ewing 2011**

A.W. Bradley & K.D. Ewing, *Constitutional and administrative law*, Harlow etc.: Pearson 2011.

**Ter Brake 1986**

H.K. ter Brake, *Het strafrecht van de gemeente*, Arnhem: Gouda Quint 1986.

**Brants 2001**

C. Brants, 'The state and the Nation's bedrooms', in: P. Alldridge & C. Brants (red.), *Personal autonomy, the private sphere and criminal law. A comparative study*, Oxford: Hart Publishing 2001, p. 117-138.

**Breeuwsma 2001**

G. Breeuwsma, 'Verlos mij van des mensen overlast', *Justitiële Verkenningen* 2001-1, p. 10-24.

**Bregman & Lubach 2000**

A.G. Bregman & D.A. Lubach, *Modernisering gemeentelijk grondbeleids-instrumentarium*, Deventer: Kluwer 2000.

**Brems 2003**

E. Brems, 'Grondwettelijke bescherming tegen geluidshinder', *Tijdschrift voor Milieurecht* 2003, p. 385-389.

**Brems 2001**

E. Brems, 'Geluidshinder op Heathrow schendt de mensenrechten. Kleurt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens grasgroen?', *Tijdschrift voor Milieurecht* 2001-1, p. 153-157.

**Brems 1995**

E. Brems, 'De nieuwe grondrechten in de Belgische Grondwet en hun verhouding tot het Internationale, inzonderheid het Europese Recht', *Tijdschrift voor Bestuurs-wetenschappen en Publiekrecht* 1995-11, p. 619-636.

**Brems & Van Nieuwenhoven 2011**

E. Brems & J. van Nieuwenhoven, *Grondwet en EVRM geannoteerd*, Brugge: Die Keure 2011.

**Brenninkmeijer 2013**

A. Brenninkmeijer, 'Toepassingen', in: Brenninkmeijer A. e.a. (red.), *Handboek mediation*, Den Haag: SDU 2013, p. 426-431.

**Breunese, Brouwer & Schilder 1999**

H.M.B. Breunese, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Damocles: onmogelijke bestuursdwang', *Regelmaat* 1999-4-5, p. 182-188.

**Breunese, Brouwer & Schilder 1996**

H.M.B. Breunese, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Wapenen tegen drugsoverlast: een onderzoek naar het bestuurlijk juridisch instrumentarium*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1996.

**Bright 2006**

S. Bright, 'Article 8 again in the House of Lords: Kay v Lambeth LBC; Leeds CC v Price', *Conveyancer and Property Lawyer* 2006, p. 294-308.

**Bright 2001**

S. Bright, 'Liability for the bad behaviour of others', *Oxford Journal of Legal Studies* 2001-2, p. 311-330.

**Bright & Bakalis 2003**

S. Bright & C. Bakalis, 'Anti-social behaviour: local authority responsibility and the voice of the victim', *The Cambridge Law Journal* 2003-2, p. 305-334.

**Bröring & Jurgens 2006**

H.E. Bröring & G.T.J.M. Jurgens, 'De bestuurlijke boete is zo gek nog niet', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2006-48, p. 340-348.

**Brouns 1984**

P.J.H.M. Brouns, 'Een drugsoverlastbepaling in de Groningse APV', *Nederlands Juristenblad* 1984-10, p. 299-302.

**Brouwer 2011**

J.G. Brouwer, 'Dwalen door het woud van het openbare-orderecht', *Trema* 2011-5, p. 168-175.

**Brouwer 2006**

J.G. Brouwer, *Van nachtbrakers tot terroristen*, Rijksuniversiteit Groningen 2006.

**Brouwer & Jacobs 2012**

J.G. Brouwer & K. Jacobs, 'Naar een Engelse Voetbalwet', *Nederlands Juristenblad* 2012-25, p. 1444-1450.

**Brouwer & Schilder 2012**

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Betwist gezag bij uitzetting van asielzoekers. Wie is de baas over de politie?', *Ars Aequi* 2012-november, p. 803-810.

**Brouwer & Schilder 2011b**

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Woonoverlast en de persoonlijke levenssfeer: naar een balans tussen bescherming en beperking', *NJCM-Bulletin* 2011-3, p. 307-324.

**Brouwer & Schilder 2011a**

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Gewogen, maar zelden te licht bevonden. Over rechterlijke toetsing van gemeentelijke strafvoorschriften', in: A. Nieuwenhuis, J. Reestman & C. Zoethout (red.), *Rechterlijk activisme*, Nijmegen: Ars Aequi 2011, p. 43-60.

**Brouwer & Schilder 2009b**

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'De rechten van anderen en de Grondwet', in: T. Barkhuysen (red.), *Geschakeld recht*, Deventer: Kluwer 2009.

**Brouwer & Schilder 2009a**

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Sluiting drugspand Venlo', in: T. Barkhuysen (red.), *AB Klassiek*, Deventer: Kluwer 2009.

**Brouwer & Schilder 2008**

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Wijken voor orde: over nieuwe geboden en verboden', *Regelmaat* 2008-3, p. 88-101.

**Brouwer & Schilder 2007**

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Gebiedsontzeggingen in het systeem van het openbare orde-recht', *JB-Plus* 2007, p. 154-167.

**Brouwer & Schilder 2002**

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'De bestuurlijke waarschuwing in de Awb', in: M. Lurks (red.), *De grootste gemene deler. Opstellen aangeboden aan prof.mr. Th.G. Drupsteen ter gelegenheid van zijn afscheid aan de Universiteit Leiden op 31 mei 2002*, Deventer: Kluwer 2002.

**Brouwer & Schilder 2001**

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Delegatie van verordenende bevoegdheid in de gemeente', *Regelmaat* 2001-2, p. 55-64.

**Brouwer & Schilder 1997**

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Artikel 174a Gemeentewet: godin der overwinning?', *Nederlands Juristenblad* 1997-13, p. 571-576.

**Brouwer & Vols 2010**

J.G. Brouwer & M. Vols, 'Autonome verordeningen en artikel 10 Grondwet', *De Gemeentestem* 2010-7340, p. 385-392.

**Brown 2004**

A.P. Brown, 'Anti-social behaviour, crime control and social control', *The Howard Journal* 2004-2, p. 203-211.

**Brown 2012**

K.J. Brown, "'It Is Not as Easy as ABC": Examining Practitioners' Views on Using Behavioural Contracts to Encourage Young People to Accept Responsibility for their Anti-Social Behaviour', *The Journal of Criminal Law* 2012-1, p. 53-70.

**Bruggeman 2009**

W. Bruggeman, 'De politie nu en morgen', in: Bruggeman W. (red.), *Van pionier naar onmisbaar. Over dertig jaar Panopticon*, Antwerpen & Apeldoorn: Maklu 2009, p. 749.

**Brüheim 2009**

W.A.E. Brüheim, 'Hogere regelingen als bedoeld in art. 121 Gemeentewet', *De Gemeentestem* 2009-115, p. 549-556.

**Buijs 2010**

X. Buijs, 'Ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring van panden door de burgemeester', *Het Politiejournaal* 2010-november, p. 26-28.

**Bullock & Johnson 2012**

K. Bullock & P. Johnson, 'The impact of the human rights act 1998 on policing in England and Wales', *British Journal of Criminology* 2012-3, p. 630-650.

**Burke & Morill 2002**

R.H. Burke & R. Morill, 'Anti-social behaviour orders: an infringement of the Human Rights Act 1998?', *Nottingham Law Journal* 2002-2, p. 1-16.

**Burkens 1989**

M.C. Burkens, *Algemene leerstukken van grondrechten naar Nederlands constitutioneel recht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989.

**Burkens 1979**

M.C. Burkens, 'Algemene en bijzondere beperkingen van grondrechten. Reactie op Kortmann', *Nederlands Juristenblad* 1979-5, p. 96.

**Burkens 1976**

M.C. Burkens, 'Grondrechten in een nieuwe grondwet', *Nederlands Juristenblad* 1976-21, p. 701-716.

**Burkens e.a. 2012**

M.C. Burkens e.a., *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2012.

**Burkens 1971**

M.C. Burkens, *Beperking van grondrechten*, Deventer: Kluwer 1971.

**Burney 2009**

E. Burney, *Making people behave: anti-social behaviour, politics and policy*, Cullompton: Willan 2009.

**Burney 2008**

E. Burney, 'The ASBO and the shift to punishment', in: P. Squires (red.), *ASBO Nation. The criminalisation of nuisance*, Bristol: Policy Press 2008.

**Burney 2002**

E. Burney, 'Talking Tough, Acting Coy: What Happened to the Anti-Social Behaviour Order?', *The Howard Journal of Criminal Justice* 2002-5.

**Buruma 2007**

Y. Buruma, 'Privacy en veiligheid: de passie voor de werkelijkheid', in: J. Kohnstamm (red.), *Symposium veiligheid en privacy: zoektocht naar een nieuwe balans*, Den Haag: CBP 2007.

**Buruma 2005**

Y. Buruma, *De dreigingsspiraal: onbedoelde neveneffecten van misdaadbestrijding*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.

**Buruma 2003**

Y. Buruma, 'Veiligheid als publieke taak', in: J.W. Sap, B.P. Vermeulen & C.M. Zoethout (red.), *De publieke taak. Staatsrechtconferentie 2002*. Deventer: Kluwer 2003, p. 185-202.

**Buruma 2002**

Y. Buruma, 'Een grondwettelijk recht op veiligheid?: strafrechtspolitieke argumenten', *NJCM-Bulletin* 2002-5, p. 575-586.

**Buruma 2000**

Y. Buruma, 'Stelselmatig- een sleutelbegrip in de wet bijzondere opsporingsbevoegdheden', *NJCM-Bulletin* 2000-2.

**Van Buuren & Jurgens 2011**

P.J.J. van Buuren & G.T.J.M. Jurgens, *Bestuursdwang en dwangsom*, Deventer: Kluwer 2011.

**Van Buuren e.a. 2009**

P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofddijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2009.

**Buyse 2008**

A.C. Buyse, *Post-Conflict Housing Restitution. The European Human Rights Perspective with a Case Study on Bosnia and Herzegovina*, Antwerpen: Intersentia 2008.

**Buyse 2007**

A.C. Buyse, 'Nimby v. Ali. De bange burens van Ayaan', *NJCM-Bulletin* 2007-2, p. 141-151.

**Buyse 2006**

A.C. Buyse, 'Strings attached: the concept of "home" in the case law of the European Court of Human Rights', *European Human Rights Law Review* 2006-3, p. 294-307.

**Cachet & Prins 2010**

L. Cachet & R. Prins, 'Lokaal veiligheidsbeleid in Nederland en België: op zoek naar verschil', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2010-3, p. 60-72.

**Cammaert 2006**

F. Cammaert, *Onderzoeksrapport. Evaluatie van de toepassing van de wet betreffende Administratieve sancties in de gemeenten – 7 jaar Gemeentelijke Administratieve sancties*, Gent: Institute for International Research on Criminal Policy Universiteit Gent 2006.

**Campbell 2002**

S. Campbell, *A review of anti-social behaviour orders*, Londen: Home Office 2002.

**Castelain 2005**

S. Castelain, 'De gemeentelijke administratieve sancties... A never ending story?', *Tijdschrift voor Gemeenterecht* 2005-1, p. 31-40.

**Van Cauwenberghe 2004**

A. van Cauwenberghe, 'Wat betekenen welzijn en veiligheid voor een lokaal drugsbeleid?', *De Orde Van De Dag* 2004-26, p. 63-70.

**Chakrabarti & Russell 2008**

S. Chakrabarti & J. Russell, 'ASBomania', in: P. Squires (red.), *ASBO Nation. The criminalisation of nuisance*, Bristol: Policy Press 2008.

**Christiaensen 2004**

S. Christiaensen, 'Gemeentelijke administratieve sancties: een verhaal van gerechtelijke werklast en gemeentelijke overlast', *Panopticon* 2004-4, p. 1-5.

**Claes 2005**

B. Claes, 'Bemiddelingsdiensten in beweging: een mogelijk aanbod bij gemeentelijk administratieve sancties. Knelpunten en bedenkingen vanuit de herstelbemiddelingspraktijk', *Panopticon* 2005-6, p. 25-42.

**Cockayne 2012**

E. Cockayne, *Cheek by jowl. A history of neighbours*, Londen: Bodley Head 2012.

**Collins 2003**

S. Collins, 'Anti-social behaviour powers: historical realism and quick fixes', *Journal of Local Government Law* 2003-4, p. 87-93.

**Collins & Cattermole 2006**

S. Collins & R. Cattermole, *Anti-social Behaviour and Disorder. Powers and Remedies*, Londen: Sweet & Maxwell 2006.

**Commissie Brouwer 2009**

Commissie Brouwer, *Gewoon doen. Beschermen van veiligheid en persoonlijke levenssfeer*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken 2009.

**Commissioner for Human Rights 2008**

Commissioner for Human Rights, *Memorandum on the visit to the UK 5-8 February and 31 March-2 April 2008*, Strasbourg: Commissioner for Human Rights 2008.

**Commissioner for Human Rights 2005**

Commissioner for Human Rights, *Report on the visit to the UK 4th – 12th November 2004*, Strasbourg: Commissioner for Human Rights 2005.

**Cook 2006**

D. Cook, *Criminal and social justice*, Londen etc.: Sage 2006.

**Cops, Put & Pleysier 2012**

D. Cops, J. Put & S. Pleysier, 'De GAS-wetgeving als instrument voor de aanpak van overlast. Bedenkingen bij en suggesties voor een integraal en onderbouwd overlastbeleid', *Panopticon* 2012-6, p. 552-563.

**Cornford 2012**

A. Cornford, 'Criminalising Anti-Social Behaviour', *Criminal Law and Philosophy* 2012-1, p. 1-19.

**Cowan 2011**

D. Cowan, *Housing law and policy*, Cambridge: Cambridge university press 2011.

**Crawford 2009**

A. Crawford, 'Governing through anti-social behaviour', *British Journal of Criminology* 2009, p. 810-831.



**Crawford 2008**

A. Crawford, 'Dispersal powers and the symbolic role of anti-social behaviour legislation', *The Modern Law Review* 2008-5, p. 753-784.

**Crawford 2003**

A. Crawford, 'Contractual governance of deviant behaviour', *Journal of Law and Society* 2003-4, p. 479-505.

**Croes 2008**

M.T. Croes, 'Gedragseffecten van Anti-social behaviour orders', in: W.H. Van Boom, I. Giesen & A.J. Verheij (red.), *Gedrag en privaatrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 561-600.

**Crooy & Vols 2011**

I. Crooy & M. Vols, *Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering. Aanpakken en voorkomen van fysieke en sociale woonoverlast*, Den Haag: VROM-Inspectie 2011.

**Damen e.a. 2013**

L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

**Damen e.a. 2003**

L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.

**Damen & De Lange 1983**

L.J.A. Damen & R. de Lange, 'Ontruiming ter handhaving van de openbare orde', *Nederlands Juristenblad* 1983, p. 497-502.

**Van Damme 2008**

M. Damme, *Overzicht van het grondwettelijk recht*, Brugge: Die Keure 2008.

**Dannemann 2006**

G. Dannemann, 'Comparative law: study of similarities or differences', in: M. Reimann & R. Zimmerman (red.), *The Oxford Handbook of comparative law*, Oxford: Oxford University Press 2006, p. 383.

**Deben 2001**

L. Deben, 'Van woonopzichteres tot buurtbeheerder: van woonbeschaving naar leefbaarheid', in: L. Deben (red.), *Wonen. Woning. Wet*, Amsterdam: Stedelijke Woningdienst Amsterdam 2001, p. 81-108.

**Decorte 2001**

T. Decorte, 'Omtrent de interpretatie van het begrip drugsoverlast in beleidsteksten', in: J. Casselman (red.), *Veiligheid, een illusie?: theorie, onderzoek en praktijk*, Brussel: Politea 2001.

**Defra 2008**

Defra, *The Noise Act 1996 as amended by Anti-social Behaviour Act 2003 and the Clean Neighbourhoods and Environment Act 2005. Guidance to local Authorities in England*, London: Department for Environment Food and Rural Affairs 2008.

**Den Dekker-van Bijlsterfeld 1991**

S.C. Den Dekker-van Bijlsterfeld, 'Gemeenten en algemene beperkingen van klassieke grondrechten', *De Gemeentestem* 1991-6925-2, p. 382-386.

**Den Dekker-van Bijlsterfeld 1990**

S.C. Den Dekker-van Bijlsterfeld, 'Algemene beperkingen van grondrechten en jurisprudentiële belangenafwegingen', *Tvo* 1990-12, p. 270-273.

**Delaere 2011**

M. Delaere, 'Wapen tegen de verloedering', *Binnenlands Bestuur* 2011-21 januari.



**Denys 1962**

M. Denys, 'De begrippen gemeentelijk en provinciaal belang', *Rechtskundig Weekblad* 1962-25, p. 1321-1338.

**Department for Communities and Local Government 2011**

Department for Communities and Local Government, *A new mandatory power of possession for anti-social behaviour: Consultation*, London: Department for Communities and Local Government 2011.

**Department for Communities and Local Government 2008**

Department for Communities and Local Government, *Communities in control: real people, real power. The making and enforcement of byelaws*, London: Department for Communities and Local Government 2008.

**Devos 2004**

D. Devos, 'De overlasttaks of (...) een overlast aan taken?', *Lokale En Regionale Belastingen* 2004-3, p. 143-158.

**Devroe 2013b**

E. Devroe, 'Kiezen voor stadsrepublieken? Over administratieve afhandeling van overlast in de steden', *Tijdschrift voor veiligheid* 2013-2, p. 37-61.

**Devroe 2013a**

E. Devroe, 'Local political leadership and the governance of urban security in Belgium and the Netherlands', *European Journal of Criminology* 2013-3, p. 314-325.

**Devroe 2012b**

E. Devroe, 'De GAS hoeft geen bot instrument te zijn. En dat geldt ook voor 14-jarigen', *De Morgen* 5 oktober 2012.

**Devroe 2012a**

E. Devroe, *A swelling culture of control? De genese en toepassing van de wet op de gemeentelijke administratieve sancties in België*, Antwerpen & Apeldoorn: Maklu 2012.

**Devroe 2010**

E. Devroe, 'Overlast voor of door jongeren?', *Handboek Politiediensten* 2010-127, p. 3-29.

**Devroe 2009**

E. Devroe, 'Aan de onderkant van de politiestatistiek. Administratieve afhandeling van overlast en vormen van kleine criminaliteit', in: W. Bruggman e.a. (red.), *Van pionier naar onmisbaar. Over 30 jaar Panopticon*, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu 2009.

**Devroe 2008**

E. Devroe, 'The policy approach of nuisance problems in public space', in: L. Cachet (red.), *Governance of Security in the Netherlands and Belgium*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 149-175.

**Devroe 2007**

E. Devroe, 'Overlast geregeld. De intrede van de bestuurlijke boete in de publieke ruimte', in: P. Ponsaers & E. Devroe (red.), *Integrale veiligheid. Publiek domein*, Brussel: Politea 2007.

**Devroe 2003**

E. Devroe, 'Last van overlast: volle G.A.S. vooruit?', *De Orde Van De Dag* 2003-24, p. 7-32.

**Devroe & Ponsaers 2011**

E. Devroe & P. Ponsaers, 'Bestuurlijke aanpak van kleine ordeverstoringen in drie Europese landen', *Cahiers Politiestudies* 2011-18, p. 221-246.

**Devroe & Ponsaers 2005**

E. Devroe & P. Ponsaers, 'De discussie over (drug)overlast: enkele wetenschappelijke bevindingen', in: M. Santens (red.), *Gewapend Bestuur? Tegenspraak-Cahier* 24, Brugge: Die Keure 2005.

**Dhaenens 2011**

D. Dhaenens, 'Het houden van een hangbuikvarken als huisdier in het licht van de rechten van de mens', *Vastgoed Info* 2011-10, p. 6-7.

**Dicey 1939**

A.V. Dicey, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, London: Macmillan 1939.

**Van Dijk, Hoogewoning & Welten 2010**

A.J. van Dijk, F. C. Hoogewoning & B. J. A. M. Welten, 'Overlast en veiligheid', *Tijdschrift voor De Politie* 2010-3, p. 30-33.

**Dölle 2010**

A.H.M. Dölle, 'Burgemeester in de branding', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2010-2, p. 119-145.

**Dölle, Elzinga & Engels 2004**

A.H.M. Dölle, D. J. Elzinga & J. W. M. Engels, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004.

**Donner 1979**

A.M. Donner, *Bestendig en wederkerig. Over het verband van staat en staatsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1979.

**Donner 1973**

A.M. Donner, 'Grondrechten als constitutionele rechten', in: J.F. Glastra van Loon (red.), *Speculum Langemeijer*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1973, p. 15-28.

**Donoghue 2011**

J. Donoghue, 'Anti-social behaviour, community engagement and the judicial role in England and Wales', *British Journal of Criminology* 2011, p. 1-20.

**Donoghue 2010**

J. Donoghue, *Anti-social behaviour orders. A culture of control?* Londen: Palgrave Macmillan 2010.

**Donoghue 2007**

J. Donoghue, 'The Judiciary as a Primary Definer on Anti-Social Behaviour Orders', *The Howard Journal of Criminal Justice* 2007-4.

**Drabble, Maurici & Buley 2004**

R. Drabble, J. Maurici & T. Buley, *Local authorities and human rights*, Oxford: Oxford University Press 2004.

**Drupsteen 2009**

Th.G. Drupsteen, 'Heathrow en evenredigheid', in: T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik & J.P. Loof (red.), *Geschakeld recht*, Deventer: Kluwer 2009.

**Duchalet e.a. 2010**

A. Duchalet e.a., *Handboek Openbare Orde*, Brussel: Politea 2010.

**Duff 2010**

R.A. Duff, 'Perversions and subversions of criminal law', in: R.A. Duff e.a. (red.), *The boundaries of the criminal law*, Oxford: Oxford University Press 2010, p. 88-112.

**Duivesteijn 2005**

A. Duivesteijn, 'De Rotterdamwet deugt niet', *S&d* 2005-10, p. 7-9.

**Duursma & Thie 2006**

M. Duursma & M. Thie, 'Tokkie-moe; de beroemdste asociale familie van Nederland heeft nog altijd geen vaste woning', *NRC Handelsblad* 18 november 2006, p. 90.

**Edwards & Hughes 2008**

A. Edwards & G. Hughes, 'Resilient Fabians? Anti-social behaviour and community safety work in Wales', in: P. Squires (red.), *ASBO Nation. The criminalisation of nuisance*, Bristol: Policy Press 2008.

**Eeckhout 2010**

S. Eeckhout, 'GAS in het spanningsveld tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke aanpak van overlastfenomenen. Een politionele benadering', in: T. de Sutter (red.), *Recht in de gemeente studiedagen. Gemeentelijke administratieve sancties balans 1999-2009*, Brugge: Die Keure 2010, p. 61-68.

**Van Eeckhoutte 2008**

D. van Eeckhoutte, 'Geef het bestuur wat het bestuur toekomt', *Juristenkrant* 2008-14 mei, p. 20.

**Elzinga & De Lange 2006**

D.J. Elzinga & R. de Lange, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006.

**Elzinga, Van Rest & De Valk 1995**

D. J. Elzinga, P.H.S. van Rest & J. de Valk, *Het Nederlandse politierecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995.

**Ewing & Gearty 1990**

K.D. Ewing & C.A. Gearty, *Freedom under Thatcher: civil liberties in modern Britain*, Oxford: Clarendon 1990.

**Farrall & Hay 2010**

S. Farrall & C. Hay, 'Not so tough on crime. Why weren't the Thatcher Governments more radical in reforming the criminal justice system?', *British Journal of Criminology* 2010, p. 550-569.

**Feinberg 1992**

J. Feinberg, *Freedom and fulfillment: philosophical essays*, Princeton: Princeton University Press 1992.

**Feinberg 1990**

J. Feinberg, *Harmless wrongdoing*, New York etc.: Oxford University Press 1990.

**Feinberg 1986**

J. Feinberg, *Harm to self*, New York etc.: Oxford University Press 1986.

**Feinberg 1985**

J. Feinberg, *Offense to others*, New York etc.: Oxford University Press 1985.

**Feinberg 1984**

J. Feinberg, *Harm to others*, New York etc.: Oxford University Press 1984.

**Feldman 1994**

D. Feldman, 'Secrecy, dignity or autonomy? Views of privacy as a civil liberty', in: M.D.A. Freeman (red.), *Current legal problems*, Oxford: Oxford University Press 1994, p. 41-71.

**Field 2003**

F. Field, *Neighbours from hell*, London: Politico's 2003.

**Flight, Hartmann & Nauta 2012**

S. Flight, A.R. Hartmann & O. Nauta, *Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast. Evaluatie na drie jaar*, Amsterdam: DSP 2012.

**Flint & Nixon 2006**

J. Flint & J. Nixon, 'Governing neighbours: anti-social behaviour order and new forms of regulating conduct in the UK', *Urban Studies* 2006-5, p. 939-955.

**Flint & Pawson 2009**

J. Flint & H. Pawson, 'Social landlords and the regulation of conduct in urban spaces in the United Kingdom', *Criminology and Criminal Justice* 2009-4, p. 415-435.

**Forder 1992**

C.J. Forder, 'Positieve verplichtingen in het kader van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden', *NJCM-Bulletin* 1992-6, p. 611-637.

**Fredman 2007**

S. Fredman, 'The positive right to security', in: B.J. Good & L. Lazarus (red.), *Security and human rights*, Oxford & Portland: Hart Publishing 2007, p. 307-324.

**Frissen 2009**

P.H.A. Frissen, *Gevaar verplicht: over de noodzaak van aristocratische politiek*, Amsterdam: Van Gennep 2009.

**Galenkamp & Weststrik 2004**

M. Galenkamp & R. Weststrik, 'Naar een nieuw burendrecht. Grondrechten in een pluriforme samenleving', *Nederlands Juristenblad* 2004-2.

**Garrett 2007**

P.M. Garrett, 'Making "Anti-Social Behaviour": A Fragment on the Evolution of 'ASBO Politics' in Britain', *British Journal of Social Work* 2007-5, p. 839-856.

**Van Garsse 2001**

S. van Garsse, 'De administratieve politiebevoegdheid van de burgemeester', *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2001-3, p. 141-147.

**Gask 2004**

A. Gask, 'Anti-social behaviour orders and human rights', *Liberty. Protecting Civil Liberties and Promoting Human Rights* 2004.

**Gavison 1980**

R. Gavison, 'Privacy and the Limits of Law', *Yale Law J* 1980-3, p. 421-471.

**Gerards 2012**

J.H. Gerards, 'Oordelen over grondrechtzaken', in: L.E. Groot-van Leeuwen & J.D.A. Tonkelaar (red.), *Rechtsvinding op veertien terreinen*, Deventer: Kluwer 2012, p. 9-51.

**Gerards 2011a**

J.H. Gerards, 'Kroniek van grondrechten', *Nederlands Juristenblad* 2011-1756, p. 2315-2324.

**Gerards 2011b**

J.H. Gerards, *Het prisma van de grondrechten*, Nijmegen: Radboud Universiteit 2011.

**Gerards 2010**

J.H. Gerards, 'Samenloop van nationale en Europese grondrechtenbepalingen – hoe moet de rechter daarmee omgaan?', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2010-3, p. 224-255.

**Gerards 2009**

J.H. Gerards, 'The structure of fundamental rights and the European Court of Human Rights', *International Journal of Constitutional Law* 2009-7, p. 619-653.

**Gerards 2006**

J.H. Gerards, *Belangenafweging bij rechterlijke toetsing aan fundamentele rechten*, Alphen aan den Rijn; Leiden: Kluwer; E.M. Meijers Instituut, Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek 2006.

**Gerbranda & Kroes 1993**

T.J. Gerbranda & M. Kroes, *Grondrechten evaluatie-onderzoek: eindrapport*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 1993.

**Geudens 2010**

G. Geudens, 'GAS-boetes voor kleine afvalinbreuken kunnen', *Juristenkrant* 2010-23 juni, p. 4-5.

**Geudens 2009**

G. Geudens, 'GAS-wet heeft wel bestaansrecht', *Juristenkrant* 2009-24 juni, p. 12.

**Geudens 2006**

G. Geudens, 'Politierechter spreekt zich uit over sluierkwestie', *Juristenkrant* 2006-137, p. 17.

**Geudens 2004**

G. Geudens, 'Wet gemeentelijke administratieve sancties ingrijpend gewijzigd', *Juristenkrant* 2004-96, p. 6.

**De Geyter 2005**

L. de Geyter, 'Een mensenrechtelijke benadering van het fenomeen van de bestuurlijke sancties. Een analyse van de rechtspraak van het Arbitragehof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens', in: M. Santens (red.), *Gewapend Bestuur? Tegenspraak-Cahier 24*, Brugge: Die Keure 2005.

**De Geyter 2001**

L. de Geyter, 'De controle van de civiele rechter op de opgelegde administratieve geldboete', *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2001-1, p. 4-12.

**Glenn 2010**

H.P. Glenn, *Legal traditions of the world. Fourth Edition*, Oxford: Oxford University Press 2010.

**Glorie 2001**

J. Glorie, 'Lambermont-akkoord en openbare orde. Wie zal morgen beslissen?', *Vigiles Tijdschrift voor Politierecht* 2001-3, p. 77-79.

**Goossens & Pleysier 2005**

F. Goossens & S. Pleysier, 'Het Antwerpse straatverbod: hoe ook Shakespeare zich wel eens kan vergissen', *Vigiles Tijdschrift voor Politierecht* 2005-3, p. 69-74.

**De Graaf 2005**

A. de Graaf, 'Brallen mag niet meer in Leuven', *De Morgen* 2005-29 oktober, p. 20.

**Grundmeijer 2012**

T. Grundmeijer, 'Het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche', *De Gemeentestem* 2012-100, p. 506-513.

**Guardian 2009**

Guardian, 'The return of the ASBO', *The Guardian* 2009-29 september, p. 1.

**Gutwirth 1998**

S. Gutwirth, *Privacyvrijheid!: de vrijheid om zichzelf te zijn*, Den Haag & Amsterdam: Rathenau Instituut 1998.

**Hache & Vande Lanotte 1991**

D. Hache & J. Vande Lanotte, *Juridische fundamenteen inzake de vrijwaring van de openbare orde*, Brugge: Vanden Broele 1991.

**Van der Ham 1984**

M.A. van der Ham, 'Sluiting van drugspercelen op basis van gemeentelijke APV's', *De Gemeentestem* 1984-6779.

**Harcourt 1999**

B.E. Harcourt, 'The Collapse of the Harm Principle', *The Journal of Criminal Law and Criminology* 1999-1, p. 109-194.

**Harris e.a. 2009**

D.J. Harris e.a., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press 2009.

**Harris 2005**

P. Harris, *An introduction to law*, Cambridge etc.: Cambridge University Press 2005.

**Hartmann 2005**

A.R. Hartmann, 'Strafbeschikking en bestuurlijke boete: wildgroei in de handhaving', *Justitiële Verkenningen* 2005-6, p. 84-96.

**Haverkate 2000**

G.C. Haverkate, 'De valkuil der stelselmatigheid', *Trema* 2000-6, p. 227-232.

**Hebberecht 2008**

P. Hebberecht, 'De bestrijding van overlast: een moreel conservatieve en autoritaire aanpak van sociale problemen', in: M. Cools (red.), *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*. Gandaius, Mechelen: Kluwer 2008, p. 105-121.

**Hebberecht 2005**

P. Hebberecht, 'De lokale gemeentelijke bestrijding van openbare overlast in het kader van het federale preventie- en veiligheidsbeleid', in: M. Santens (red.), *Gewapend Bestuur? Tegenspraak-Cahier 24*, Brugge: Die Keure 2005.

**Hebberecht 2004**

P. Hebberecht, 'Het Belgische preventie- en veiligheidsbeleid', *Justitiële Verkenningen* 2004-7, p. 81-94.

**Van Heddeghem 2010**

K. van Heddeghem, 'Situering en historiek', in: M. Verbeek, K. van Heddeghem & T. de Schepper (red.), *Handboek Gemeentelijke administratieve sancties. De bestuurlijke aanpak van overlast*, Brussel: Politea 2010.

**Van Heddeghem 2006**

K. van Heddeghem, 'Bestuurlijke aanpak van overlast: de gemeentelijke administratieve sancties', *Panopticon* 2006-2, p. 30-40.

**Van Heddeghem & Vander Beken 2002**

K. van Heddeghem & T. Vander Beken, 'Bijzend bestuur. Op zoek naar de juridische mogelijkheden van een gewapend bestuursrecht in België', *Tijdschrift voor Strafrecht* 2002-5, p. 219-240.

**Van den Hende 2010**

T. van den Hende, 'De rol van het parket inzake gemeentelijke administratieve sancties', in: T. de Sutter (red.), *Recht in de gemeente studiedagen. Gemeentelijke administratieve sancties balans 1999-2009*, Brugge: Die Keure 2010, p. 87-119.

**Van den Hende 2005**

T. van den Hende, 'Het toepassingsgebied en de procedure inzake gemeentelijke administratieve geldboetes', *Vigiles Tijdschrift voor Politierecht* 2005-4, p. 111-121.

**Hennekens 2007**

H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Deventer: Kluwer 2007.

**Hennekens 2001**

H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Slecht levensgedrag en grondwet Reactie op Gst. 7141 2 Mr J Struiksma en mr A C Kobben met naschrift', *De Gemeentestem* 2001-7149, p. 1.

**Hennekens 2000**

H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Prostitutie: voorwerp van gemeentelijke zorg', *De Gemeentestem* 2000-7124, p. 381-387.

**Hennekens 1999**

H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'De burgemeester in de Opiumwet', *De Gemeentestem* 1999-7099, p. 305-310.

**Hennekens 1998**

H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Decentralisatie*, Nijmegen: Ars Aequi 1998.

**Hennekens 1997**

H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Sluiting van drugspanden door de burgemeester. Een kreupel paard in de Gemeentewet gestald', *De Gemeentestem* 1997-7055, p. 317-325.

**Hennekens 1990**

H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Handhaving van de openbare orde: taken en bevoegdheden van de burgemeester*, 's-Gravenhage: Vuga 1990.

**Henrard 2006**

K. Henrard, *Mensenrechten vanuit internationaal en nationaal perspectief*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006.

**Herbots 2006**

P. Herbots, 'Onbewoonbaarverklaring verdient meer aandacht van gerechtelijke overheden', *Juristenkrant* 2006-132, p. 122.

**Heringa 1983**

A.W. Heringa, 'Toetsing van gemeentelijke verordeningen aan een ieder verbindende bepalingen van internationale mensenrechtenverdragen', in: F.H. Burg van den (red.), *Gemeentelijke vrijheden*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1983, p. 123-134.

**De Hert 2007**

P. de Hert, 'Politie en mensenrechten: meer ethiek a.u.b., want te weinig recht', in: C.J.C.F. Fijnaut (red.), *Politie*, Deventer: Kluwer 2007.



**De Hert 2005**

P. de Hert, 'Privatisering, decodificatie, instrumentalisering en wurging', in: M. Santens (red.), *Gewapend Bestuur? Tegenspraak-Cahier 24*, Brugge: Die Keure 2005.

**De Hert 2004**

P. de Hert, 'Art. 8- Recht op privacy', in: J. Vande Lanotte & Y. Haeck (red.), *Handboek EVRM. Deel 2*. Antwerpen: Intersentia 2004, p. 709-788.

**De Hert 2003**

P. de Hert, 'Ontwikkelingen inzake veiligheid en vergelding: onderzoeksuitdagingen op het vlak van juridische argumentatie', in: P.L. Bal, E. Prakken & G.E. Smaers (red.), *Veiligheid of vergelding*, Deventer: Kluwer 2003.

**De Hert 2002b**

P. de Hert, 'Roepen om erkenning van een grondrecht op veiligheid. Implicaties voor de politie', *Vigiles Tijdschrift voor Politierecht* 2002-2, p. 33-41.

**De Hert 2002a**

P. de Hert, 'Een grondrecht op veiligheid: waarom en met welk doel?', in: K. Rimanque (red.), *Het recht op veiligheid* Antwerpen & Apeldoorn: Maklu 2002.

**De Hert 1998**

P. de Hert, *Art. 8 EVRM en het Belgisch recht: de bescherming van privacy, gezin, woonst en communicatie*, Gent: Mys & Breesch 1998.

**De Hert 1997**

P. de Hert, 'Politie, een integraal deel van de gemeentelijke autonomie?', *Vigiles Tijdschrift voor Politierecht* 1997-3, p. 1-5.

**De Hert & Gutwirth 2004**

P. de Hert & S. Gutwirth, 'Veiligheid en grondrechten: het belang van een evenwichtige privacypolitiek', in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2004.

**De Hert & Meerschaut 2007**

P. de Hert & K. Meerschaut, 'Lettres persanes 10. De Belgische morele openbare orde beschermd. Vroeger was het vrijer', *Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie En Rechtstheorie* 2007-3, p. 95-103.

**De Hert, Meerschaut & Gutwirth 2008**

P. de Hert, K. Meerschaut & S. Gutwirth, 'Democratie en rechtsbescherming bij zeer lichte administratieve sancties', *Panopticon* 2008-1, p. 1-10.

**De Hert & Nehmelman 2006**

P. de Hert & R. Nehmelman, 'Privacy versus veiligheid. Een analyse van enkele projecten in de sfeer van criminaliteitspreventie', in: P. Schie van (red.), *Grondrechten gewogen. Enkele constitutionele waarden in het actuele politieke debat*, Den Haag: Teldersstichting 2006.

**Herweijer 2003**

M. Herweijer, 'Juridisch onderzoek', in: J.W.L. Broeksteeg & E.F. Stamhuis (red.), *Rechtswetenschappelijk onderzoek. Over object en methode*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 23-33.

**Van Heuven & Van Volsem 1996**

D. van Heuven & F. van Volsem, 'Over het opleggen door een gemeentelijk politiereglement', *Tijdschrift voor Gemeenterecht* 1996-6, p. 315-325.



**Van Heuven & Van Volsem 1992**

D. van Heuven & F. van Volsem, 'De definitieve onbewoonbaarverklaring: de Raad van State sluit de deur', *Tijdschrift voor Gemeenterecht* 1992-5, p. 282-292.

**Hielkema 2009**

H. Hielkema, *Burenoverlast. Remedies tegen de overgeevende huurder*, Apeldoorn & Antwerpen: Maklu 2009.

**Hillenaar 1999**

W.A.G. Hillenaar, *De wet Damocles*, Den Haag: VNG uitgeverij 1999.

**Hirsch Ballin 1988**

E.M.H. Hirsch Ballin, 'Openbare orde en veiligheid in wetgeving', in: U. Rosenthal & J.J.H. Pop (red.), *Aan de orde van de dag*, Den Haag: Raad voor het binnenlands bestuur 1988.

**Hirsch Ballin 1989**

E.M.H. Hirsch Ballin, *Het grondrecht op vrijheid en de wet*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1989.

**Hodgkinson & Tilley 2011**

S. Hodgkinson & N. Tilley, 'Tackling anti-social behaviour: Lessons from New Labour for the Coalition Government', *Criminology and Criminal Justice* 2011-4, p. 283-305.

**Hodgkinson & Tilley 2007**

S. Hodgkinson & N. Tilley, 'Policing anti-social behaviour: constraints, dilemma's and opportunities', *The Howard Journal* 2007-4, p. 385-400.

**Van Hoecke 2010**

M. van Hoecke, *Is de rechtswetenschap een empirische wetenschap?* Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

**Van Hoecke 2004**

M. van Hoecke, 'Deep level comparative law', in: M. van Hoecke (red.), *Epistemology and methodology of comparative law*, Oxford: Hart publishing 2004, p. 165-195.

**Hoffman & Macdonald 2010b**

S. Hoffman & S. Macdonald, 'Substantively uncivilized ASBOs: response', *Criminal Law Review* 2010-10, p. 764-766.

**Hoffman & Macdonald 2010a**

S. Hoffman & S. Macdonald, 'Should ASBO's be civilized', *Criminal Law Review* 2010-6, p. 457-473.

**Hoffman, Mackie & Pritchard 2010**

S. Hoffman, P.K. Mackie & J. Pritchard, 'Anti-social behaviour law and policy in the United Kingdom: assessing the impact of enforcement action in the management of social housing', *International Journal of Law in the Built Environment* 2010-1, p. 26-44.

**Hogan 2008**

G. Hogan, *Constitutional and administrative law in a nutshell*, London: Sweet & Maxwell 2008.

**Holtslag & Vols 2010**

T. Holtslag & M. Vols, *Onderzoek woonoverlast*, Groningen: VROM-inspectie 2010.

**Home Affairs Committee 2005**

Home Affairs Committee, *Anti-Social Behaviour. Fifth Report of Session 2004-2005*, London: House of Commons 2005.

**Home Office 2012b**

Home Office, *Draft Anti-social Behaviour Bill*, London: Home Office 2012.

**Home Office 2012a**

Home Office, *Putting victims first. More effective responses to anti-social behaviour*, London: Home Office 2012.

**Home Office 2011**

Home Office, *More effective responses to anti-social behaviour*, London: Home Office 2011.

**Home Office 2008b**

Home Office, *A guide to anti-social behaviour tools and powers*, London: Home Office 2008.

**Home Office 2008a**

Home Office, *Part 1a Anti-social Behaviour Act 2003: Notes of Guidance*, London: Home Office 2008.

**Home Office 2007**

Home Office, *Acceptable Behaviour Contracts and Agreements*, London: Home Office 2007.

**Home Office 2006b**

Home Office, *A guide to anti-social behaviour orders*, London: Home Office 2006.

**Home Office 2006a**

Home Office, *Rebalancing the justice system in favour of the law-abiding majority. Cutting crime, reducing reoffending and protecting the public*, London: Home Office 2006.

**Home Office 2005**

Home Office, *Anti-social behaviour Act 2003. Notes of Guidance Part 1, sections 1-11*, London: Home Office 2005.

**Home Office 2004**

Home Office, *Defining and measuring anti-social behaviour*, London: Home Office 2004.

**Home Office 2003**

Home Office, *Respect and Responsibility. Taking a Stand Against Anti-Social Behaviour*, London: Home Office 2003.

**De Hoog 2011**

P. A. de Hoog, 'Onteigening wegens overlast: Rotterdam en de Wet Victor', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2011-135, p. 732-743.

**Hoogstad 2009**

M. Hoogstad, 'Hoezo ophoepelen na een tweede gele kaart?; Rotterdam lof en scepsis na besluit wethouder om asociale uit kwetsbare buurten te weren en te verwijderen', *NRC Handelsblad* 1 juli 2009, p. 2.

**Van Hooijdonk 2009**

C. Hooijdonk, *Area environment and health in the Netherlands*, Enschede: Printpartners Ipskamp 2009.

**Den Houdijker 2005**

F.M.J. den Houdijker den, 'Rechtsbescherming bij bestuurlijke punitieve sancties: een bron van spanning?', in: F.M.J. den Houdijker (red.), *Bestuurlijke punitieve sancties*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 9-53.

**House of Commons 2007**

House of Commons, *Tackling anti-social behaviour*, London: House of Commons 2007.

**Hubeau 2004**

B. Hubeau, 'De hiërarchie tussen federale, gewestelijke en gemeentelijke regelgeving voor de woningkwaliteit: de nieuwe Brusselse huisvestingscode als case-study', *Tijdschrift voor Gemeenterecht* 2004-4, p. 195-212.

**Hubeau 1999**

B. Hubeau, *De Vlaamse Wooncode, lokaal woonbeleid en woonkwaliteit*, Brugge: Die Keure 1999.

**Hubeau & Lanckswert 2005**

B. Hubeau & E. Lanckswert, 'Bemiddeling en (ombudswerk?) als tegengewicht voor gewapend besturen', in: M. Santens (red.), *Gewapend Bestuur? Tegenspraak-Cahier 24*, Brugge: Die Keure 2005.

**Hughes 1996**

G. Hughes, 'Communitarism and law and order', *Critical Social Policy* 1996-4, p. 17-41.

**Huisman & Koemans 2008**

W. Huisman & M. Koemans, 'Administrative measures in crime control', *Erasmus Law Review* 2008-5.

**Huls & Brouwer 2013**

C. E. Huls & J.G. Brouwer, *De terugkeer van zedendelinquenten in de wijk*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2013.

**Hunter 2011**

C. Hunter, 'Pinnock: announcing the decision', *Journal of Housing Law* 2011-1, p. 1-2.

**Hunter 2006**

C. Hunter, 'The changing legal framework: from landlords to agents of social control', in: J. Flint (red.), *Housing, urban governance and anti-social behaviour*, Bristol: Policy Press 2006, p. 137-153.

**Hunter & Dixon 2001**

C. Hunter & J. Dixon, 'Social landlords' responses to Neighbour nuisance and anti-social behaviour: from the negligible to the holistic', *Local Government Studies* 2001-4, p. 89-104.

**Husak 2008**

D. Husak, *Overcriminalization: the limits of the criminal law*, New York etc.: Oxford University Press 2008.

**Hyam 2003**

J. Hyam, 'Hatton v United Kingdom in the Grand Chamber: one step forward, two steps back?', *European Human Rights Law Review* 2003-6, p. 631-640.

**Jacobs, White & Ovey 2006**

F.G. Jacobs, R. C.A. White & C. Ovey, *The European Convention on Human Rights*, Oxford etc.: Oxford University Press 2006.

**Jacobson, Millie & Hough 2008**

J. Jacobson, A. Millie & M. Hough, 'Why tackle anti-social behaviour?', in: P. Squires (red.), *ASBO Nation. The criminalisation of nuisance*, Bristol: Policy Press 2008.

**Janis e.a. 2008**

M.W. Janis e.a., *European human rights law: text and materials*, Oxford etc.: Oxford University Press 2008.

**Johnston & Mooney 2007**

C. Johnston & G. Mooney, 'Problem' people, 'problem' places? New Labour and council estates', in: R. Atkinson & G. Helms (red.), *Securing an urban renaissance. Crime, community, and British urban policy*, Bristol: Policy Press 2007, p. 125-139.

**De Jong 2008**

M.A.D.W. de Jong, 'Van Anti-Social Behaviour Order naar FF Kappe-bevel: grote stappen en nog niet thuis.', *De Gemeentestem* 2008-7302, p. 487-494.

**De Jong 2007**

M.A.D.W. de Jong, 'De burgemeester als misdaadbestrijder: reddingsboei of dwaallicht', in: L.J.J. Rogier & M.A.D.W. de Jong (red.), *Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 59-120.

**De Jong 2004**

M.A.D.W. de Jong, 'De opgetuigde burgemeester', *De Gemeentestem* 2004-196, p. 673-685.

**De Jong 2000**

M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging: openbare-ordehandhaving en de persoonlijke vrijheid*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000.

**De Jonge & Vols 2009**

A. de Jonge & M. Vols, *Overlast en verloedering: evaluatie wetten Victoria en Victor*, Groningen: VROM-inspectie 2009.

**Jurgens 1997**

E.C.M. Jurgens, 'Van Victor, via Victoria en Damocles, naar Procrustes', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 1997-8, p. 293-301.

**Jurgens 2008**

G.T.J.M. Jurgens, 'FF Kappe met nieuwe openbare orde instrumenten?', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2008-46, p. 339-340.

**Jurgens & Van Ommeren 2009**

G.T.J.M. Jurgens & F.J. van Ommeren, *De opmars van het onderscheid tussen publiekrecht en privaatrecht in het Engelse recht: vanuit rechtsvergelijkend perspectief – The rise of the public-private divide in English law*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

**Kaal e.a. 2009**

B. Kaal e.a., 'De politieke strijd om veiligheid. Regulering versus spontaniteit in de partijprogramma's', in: H. Boutellier, N. Boonstra & M. Ham (red.), *Omstreden ruimte. Over de organisatie van spontaniteit en veiligheid*, Amsterdam: Van Gennep 2009, p. 79-95.

**Kavanaugh 2006**

K.A. Kavanaugh, 'Policing the margins: rights protection and the European Court of Human Rights', *European Human Rights Law Review* 2006-4, p. 422-444.

**Kenna 2008**

P. Kenna, 'Housing Rights: positive duties and enforceable rights at the European Court of Human Rights', *European Human Rights Law Review* 2008-2, p. 193-208.

**De Kimpe & Cachet 2008**

S. de Kimpe & L. Cachet, 'Police and local safety policy', in: L. Cachet (red.), *Governance of Security in the Netherlands and Belgium*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 209-234.

**Kinneging, Rutenfrans & Scheifes 2005**

A. Kinneging, C. Rutenfrans & A. Scheifes, *Geografie van goed en kwaad: filosofische essays*, Utrecht: Spectrum 2005.

**Klaassen 2008**

A. W. Klaassen, *Handboek ruimtelijke ordening en bouw*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2008.

**Klap 2005**

A.P. Klap, 'De betekenis van het evenredigheidsbeginsel voor de bestuursrechtelijke handhaving', in: A.J. Nieuwenhuis, B.J. Schueler & C.M. Zoethout (red.), *Proportionaliteit in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 187-210.

**Knoop Pathuis & De Winter 1981**

T. Knoop Pathuis & R. de Winter, 'Arnhemse privacy en de verordening-bevoegdheid van gemeenten', *Nederlands Juristenblad* 1981-32, p. 858-862.

**Koekkoek 2001**

A.D. Koekkoek, 'De methode van staatsrechtelijke rechtsvergelijking', in: P.P.T. Bovend'Eert, J.W.A. Fleuren & H.R.B.M. Kummeling (red.), *Grensverleggend staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2001, p. 175-196.

**Koekkoek 1982**

A.D. Koekkoek, 'Het raam van hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet', in: A.D. Koekkoek (red.), *Grondrechten. Jeukens-bundel*, 1982: Ars Aequi 1982, p. 1-39.

**Koemans 2011**

M. Koemans, *The War on Anti-social Behaviour*, Leiden: Leiden Law School 2011.

**Koemans 2010 c**

M. Koemans, *Ten strijde tegen overlast*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2010.

**Koemans 2010b**

M. Koemans, 'The war on street "terror". Why tackle anti-social behaviour?', *Crime, Law and Social Change* 2010-5, p. 477-491.

**Koemans 2010a**

M. Koemans, 'White trash versus Marrokaanse straatterroristen. Een analyse van het Nederlandse en Engelse discours rond migranten en overlast.', *Tijdschrift voor Criminologie* 2010-2, p. 201-217.

**Koemans 2008**

M. Koemans, 'Ten strijde tegen overlast', *Proces* 2008-6, p. 206-212.

**Koffman 2006**

L. Koffman, 'The use of anti-social behaviour orders: an empirical study of a New Deal for Communities area', *Criminal Law Review* 2006-7, p. 593-613.

**Kokkini-Iatridou 1988**

D. Kokkini-Iatridou, *Een inleiding tot het rechtsvergelijkende onderzoek*, Deventer: Kluwer 1988.

**Koopmans 2013**

T. Koopmans, 'Het nut van rechtsvergelijking', *Nederlands Juristenblad* 2013-59, p. 84-86.

**Koopmans 1986**

T. Koopmans, *Vergelijkend publiekrecht*, Deventer: Kluwer 1986.

**Koops e.a. 2005**

B. Koops e.a., *Veiligheid en privacy in 2030: twee toekomstscenario's*, Tilburg: TILT 2005.

**Korsten 2011**

A.F.A. Korsten, 'De burgemeester, openbare orde en de veiligheid van burgers', in: E.R. Muller & M.M.S. Mekel (red.), *Burgers, bestuur en veiligheid*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur 2011.

**Kortmann 2008b**

C.A.J.M. Kortmann, 'Wegwerprecht, oude dame of frisse juf', in: Ministerie van Binnenlandse Zaken (red.), *De grondwet herzien. 25 jaar later*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken 2008, p. 7-24.

**Kortmann 2008a**

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2008.

**Kortmann 1978**

C.A.J.M. Kortmann, 'Algemene en bijzondere beperkingen van grondrechten', *Nederlands Juristenblad* 1978-42, p. 921-924.

**Kortmann 1989**

C.J.A.M. Kortmann, 'Grondrechten in de nieuwe grondwet: vijf jaren toepassing in wetgeving en rechtspraak', in: L. Heyde (red.), *Begrensde vrijheid: opstellen over mensenrechten aangeboden aan Prof. dr. D.F. Scheltens bij zijn afscheid als hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Nijmegen*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989.

**Kortmann 1983**

C.A.J.M. Kortmann, *De grondwetsherziening 1983*, Deventer: Kluwer 1983.

**Kriek e.a. 2012**

F. Kriek e.a., *Mogelijkheden voor dwang (en drang) bij voorschoolse educatie*, Amsterdam: Regioplan 2012.

**Kuijer & Schukking 2006**

M. Kuijer & J. Schukking, 'Het EVRM en milieuvraagstukken', *Tma* 2006-1, p. 124-129.

**Kummeling 2001**

H.R.B.M. Kummeling, 'Proliferatie van proportionaliteit. Over een beginsel dat ook in de Nederlandse Grondwet niet zou misstaan', in: P.P.T. Bovend'Eert, J.W.A. Fleuren & H.R.B.M. Kummeling (red.), *Grensverleggend staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2001, p. 233-250.

**Kummeling 1994**

H.R.B.M. Kummeling, 'Bescherming en beperking van grondrechten vergeleken', *Ars Aequi* 1994-5, p. 96-106.

**Kwak 2007**

A.J. Kwak, 'Vrijheid boven alles. Over de rechtsstaat op een hellend vlak', *Justitiële Verkenningen* 2007-8, p. 23-33.

**Kwakman 2009**

N.J.M. Kwakman, 'Twee nieuwe sanctiestelsels ter bestrijding van overlast in de openbare ruimte op lokaal niveau', *Nederlands Juristenblad* 2009-1, p. 9-15.

**Kwakman 2006**

N.J.M. Kwakman, 'De bestuurlijke boete: publiekrechtelijke eigenrichting', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2006-47, p. 331-339.

**Labour Party 1996**

Labour Party, *Protecting our Communities: Labour's Plans for Tackling Criminal, Anti-social Behaviour in Neighbourhoods*, London: Labour Party 1996.

**Lambrechts 1962**

W. Lambrechts, 'De verordende bevoegdheid van de gemeentelijke organen in zake politie', *Rechtskundig Weekblad* 1962-10, p. 569-590.

**Lanckswaert 2005**

E. Lanckswaert, 'Bemiddeling in het kader van de gemeentelijke administratieve sancties: een unieke kans voor de gemeenten', *Tijdschrift voor Gemeenterecht* 2005-1, p. 41-59.

**De Lange 2006**

R. de Lange, 'De transformatie van de publieke ruimte. Grondrechten en de handhaving van de openbare orde', in: K.J. de Graaf, A.T. Marseille & H.B. Winter (red.), *Op tegenspraak. Opstellen voor prof. mr. L.J.A. Damen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 41-51.

**De Lange 1991**

R. de Lange, *Publiekrechtelijke rechtsvinding*, Zwolle: W.E.K. Tjeenk Willink 1991.

**Latham 2011**

A. Latham, 'Talking without speaking, hearing without listening? Evictions, the Law Lords and the European Court of Human Rights', *Public Law* 2011-4, p. 730-753.

**Lawson 2001**

R.A. Lawson, 'Een onaanzienlijk teken boven de rampzaligheid: over de potentiële betekenis van het EVRM voor, tijdens en na een ramp', in: E.R. Muller (red.), *Ramp en recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001.

**Lawson 1995b**

R.A. Lawson, 'Positieve verplichtingen onder het EVRM: opkomst en ondergang van de "fair balance"-test-deel II', *NJCM-Bulletin* 1995, p. 727-750.

**Lawson 1995a**

R.A. Lawson, 'Positieve verplichtingen onder het EVRM: opkomst en ondergang van de "fair balance"-test-deel I', *NJCM-Bulletin* 1995, p. 558-573.

**Layard 2004**

A. Layard, 'Human rights in the balance- Hatton and Marcic', *Environmental Law Review* 2004-3, p. 196-203.

**Lazarus 2007**

L. Lazarus, 'Mapping the right to security', in: B.J. Good & L. Lazarus (red.), *Security and human rights*, Oxford & Portland: Hart Publishing 2007, p. 325-346.

**Leboutte 1984**

J. Leboutte, *De algemene administratieve politiebevoegdheden van de gemeentelijke overheden*, Brugge: Vanden Broele 1984.



**Leenders & Goudriaan 2012**

W.J. Leenders & C. Goudriaan, 'Het bestuursrecht en overlast', *Tijdschrift Huurrecht in De Praktijk* 2012-6, p. 152-157.

**Leigh & Lustgarten 1999**

I. Leigh & L. Lustgarten, 'Making Rights Real: The Courts, Remedies, and the Human Rights Act', *The Cambridge Law Journal* 1999-3, p. 509-545.

**Lemmens 1979**

P. Lemmens, 'De veiligheidsgordel en het recht op eerbiediging van het privé-leven', *Rechtskundig Weekblad* 1979, p. 837-846.

**Lenaerts 2003**

P. Lenaerts, 'Overlastbestrijding begint met de bestrijding van nieuwe overlast-sancties', *De Orde Van De Dag* 2003-24, p. 75-80.

**Lesage 2010**

X. Lesage, 'Kleine milieuoverlast (eindelijk) sanctioneerbaar met GAS', *Tijdschrift voor Strafrecht* 2010-5, p. 259-261.

**Lewis 2010**

R. Lewis, 'Planning and human rights', *Journal of Planning & Environmental Law* 2010-3, p. 298-309.

**Leyland & Anthony 2009**

P. Leyland & G. Anthony, *Textbook on administrative law*, Oxford: Oxford University Press 2009.

**Lippens 2008**

R. Lippens, 'The end of the Social: ASBOs in England and Wales', in: L. Cachet (red.), *Governance of Security in the Netherlands and Belgium*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 281-289.

**Lisser 1997**

E.Ch. Lisser, 'Drugs, een voorwerp van aanhoudende zorg', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 1997-8, p. 302-319.

**Littooij 2003**

A. Littooij, 'Langdurige gebiedsontzeggingen: nieuw instrument tegen drugsoverlast', *De Gemeentestem* 2003-37, p. 125-131.

**Livingston 1997**

D. Livingston, 'Police discretion and the Quality of Life in Public Places: Courts, Communities and the New Policing', *Columbia Law Review* 1997-3, p. 551-672.

**Loader 2007**

I. Loader, 'The cultural lives of security and rights', in: B.J. Goold & L. Lazarus (red.), *Security and human rights*, Oxford & Portland: Hart Publishing 2007, p. 27-43.

**Loader & Walker 2007a**

I. Loader & N. Walker, *Civilizing security*, Cambridge etc.: Cambridge University Press 2007.

**Local Government Ombudsman 2005**

Local Government Ombudsman, *Special report. Neighbour nuisance and anti-social behaviour*, London: Commission for Local Administration in England 2005.

**Locke 1993 (1689)**

J. Locke, *The second treatise of government*, London: Everyman 1993 (1689).

**Lodeizen & Schotman 1983b**

R. Lodeizen & A. Schotman, 'De stoelendans in ons staatsbestel', *Recht En Kritiek* 1983b-2, p. 232-241.

**Lodeizen & Schotman 1983a**

R. Lodeizen & A. Schotman, 'Lucky Luyk forever?', *Recht En Kritiek* 1983-1, p. 109-116.

**Loof-Donker 2003**

A.M.F. Loof-Donker, 'Artikel 174a Gemeentewet en burenruzies', *NJCM-Bulletin* 2003-5, p. 601-608.

**Loucaides 1995**

L.G. Loucaides, 'Personality and privacy under the European Convention on Human Rights', *British Yearbook of International Law* 1995, p. 175-197.

**Luba 2009**

J. Luba, 'Eviction by the magistrates: the new closure orders', *Landlord & Tenant Review* 2009-5, p. 171-173.

**MacCallum 1967**

G.C. MacCallum, 'Negative and positive freedom', *The Philosophical Review* 1967-3, p. 312-334.

**Macdonald 2007**

S. Macdonald, 'ASBOs and Control Orders: Two Recurring Themes, Two Apparent Contradictions', *Parliamentary Affairs* 2007-4, p. 601-624.

**Macdonald 2006b**

S. Macdonald, 'The Principle of Composite Sentencing: Its Centrality to, and Implications for, the ASBO', *Criminal Law Review* 2006-9, p. 791-808.

**Macdonald 2006a**

S. Macdonald, 'A Suicidal Woman, Roaming Pigs and a Noisy Trampolinist: Refining the ASBO's Definition of Anti-Social Behaviour', *The Modern Law Review* 2006-2, p. 183-213.

**Macdonald 2003**

S. Macdonald, 'The Nature of the Anti-Social Behaviour Order -R (McCann & Others) v Crown Court at Manchester', *The Modern Law Review* 2003-4, p. 630-639.

**Macdonald & Telford 2007**

S. Macdonald & M. Telford, 'The use of ASBOs against young people in England and Wales: lessons from Scotland', *Legal Studies* 2007-4, p. 604-629.

**Maciolek 2009**

N. Maciolek, 'Defining privacy and the European Court of Human Rights: assessing the court's application of article 8 (1) ECHR', *UCL Jurisprudence Review* 2009-15, p. 94-118.

**Mack 2008b**

J. Mack, 'Anti-social behaviour closure orders, injunctions, and possession: refining the law', *Landlord & Tenant Review* 2008-5, p. 169-171.

**Mack 2008a**

J. Mack, 'Anti-social behaviour: part 1a closure orders', *Journal of Housing Law* 2008-4, p. 71-74.

**Mackenzie 2008**

S. Mackenzie, 'Second-chance punitivism and the contractual governance of crime and incivility: New Labour, old Hobbes', *Journal of Law and Society* 2008-2, p. 214-239.

**Mackor 2012**

A.R. Mackor, 'Strafrecht en liberalisme', *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2012-1, p. 5-11.

**Malcolm & Pointing 2006**

R. Malcolm & J. Pointing, *Journal of Environmental Law* 2006-1, p. 37-54.

**Manning, Manning & Osler 2004**

J. Manning, C. Manning & V. Osler, *The Anti-social Behaviour Act*, London: Oxford University Press 2004.

**Marks & Van Sluis 2006**

P. Marks & A. van Sluis, 'Laat vertrokken en toch op tijd? Lokaal veiligheidsbeleid in Antwerpen, een voorlopige stand van zaken', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2006-4, p. 5-18.

**Markwick 2002**

P. Markwick, 'Harming consent', *Res Publica* 2002-2, p. 157-162.

**Marshall 2008**

J. Marshall, 'A right to personal autonomy at the European court of human rights', *European Human Rights Law Review* 2008-3, p. 337-356.

**Mast e.a. 2009**

A. Mast e.a., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Brugge: Kluwer 2009.

**Matthews & Briggs 2008**

R. Matthews & D. Briggs, 'Lost in translation: interpreting and implementing anti-social behaviour policies', in: P. Squires (red.), *ASBO Nation. The criminalisation of nuisance*, Bristol: Policy Press 2008.

**Matthews e.a. 2007**

R. Matthews e.a., *Assessing the use and impact of Anti-Social Behaviour Orders*, Bristol: Policy Press 2007.

**McCarthy 2010**

D. McCarthy, 'Self-governance or professionalized paternalism? The police, contractual injunctions and differential management of deviant populations', *British Journal of Criminology* 2010-5, p. 896-913.

**McManus 2008**

F. McManus, 'The law of nuisance and human rights', in: E. Brems (red.), *Conflicts between human rights*, Antwerpen: Intersentia 2008, p. 493-519.

**McManus 2005**

F. McManus, 'Noise Pollution and Human Rights', *European Human Rights Law Review* 2005-6, p. 575-587.

**McManus 2003**

F. McManus, 'Statutory Nuisance: Success or Failure out of a Myth?', *Statute Law Rev* 2003-1, p. 77-90.

**Meerschaut e.a. 2008**

K. Meerschaut e.a., 'Het gebruik van gemeentelijke administratieve sancties door de Brusselse gemeenten. Is er nood aan een regulerende rol voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest?', *Brussels Studies* 2008-18, p. 1-16.

**Meeuws 2008**

T. Meeuws, 'Toegegeven, er is overlast in Antwerpen', in: M. Cools (red.), *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan. Gandaius*, Mechelen: Kluwer 2008, p. 163-167.

**Mein 2010**

A.G. Mein, 'Uitbreiding bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid: Een versterking of verzwakking van de positie van de burgemeester', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2010-3, p. 34-44.

**Mein 2005**

A.G. Mein, 'Wet bestuurlijke boete: recht doen aan gemeentelijke autonomie', *Justitiële Verkenningen* 2005-6, p. 35-43.

**Mendelts 2002**

P. Mendelts, *Interpretatie van grondrechten: grondrechtenclaims en verschuivingen in de reikwijdte van grondrechten*, Utrecht: Instituut voor Staats- en Bestuursrecht, Universiteit Utrecht 2002.

**Van Mensel 1996**

A. van Mensel, *De Belgische federatie. Het labyrint van Daedalus*, Gent: Mys & Breesch 1996.

**Merkx 1990**

C.J.A.M. Merckx, 'Drugsoverlastbepalingen in gemeentelijke APV's', in: H.A.M. Backx (red.), *Recht doen door wetgeving*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990.

**Meuwissen 1973**

D.H.M. Meuwissen, 'Boekbespreking van M.C.B. Burkens, Beperking van grondrechten, Kluwer Deventer 1971', *RM Themis* 1973, p. 138-154.

**Michaels 2006**

R. Michaels, 'The functional method of comparative law', in: M. Reimann & R. Zimmerman (red.), *The Oxford Handbook of comparative law*, Oxford: Oxford University Press 2006, p. 339-382.

**Michiels & Widdershoven 2005**

L. Michiels & R. Widdershoven, 'De bestuurlijke boete als instrument voor de gemeentelijke handhaving in Nederland', *Tegenspraak Cahier* 2005-24, p. 117-140.

**Mill 1974**

J. S. Mill, *On Liberty*, 1974.

**Millie 2013**

A. Millie, 'Replacing the ASBO: an opportunity to stem the flow into the criminal justice system', in: A. Dockley & I. Loader (red.), *The penal landscape: the Howard League Guide to Criminal Justice in England en Wales*, London: Routledge 2013, p. 1-18.

**Millie 2010**

A. Millie, 'Moral politics, moral decline and anti-social behaviour', *People, Place & Policy Online* 2010-1, p. 6-13.

**Millie 2009**

A. Millie, *Anti-social behaviour*, Maidenhead: Open University Press 2009.

**Millie 2008b**

A. Millie, 'Crime as an issue during the 2005 UK general election', *Crime Media Culture* 2008-1, p. 101-111.

**Millie 2008a**

A. Millie, 'Anti-social behaviour, behavioural expectations and an urban aesthetic', *British Journal of Criminology* 2008, p. 379-394.

**Millie 2007**

A. Millie, 'Tackling anti-social behaviour and regenerating neighbourhoods', in: R. Atkinson & G. Helms (red.), *Securing an urban renaissance. Crime, community, and British urban policy*, Bristol: Policy Press 2007, p. 107-124.

**Millie, Hough & Jacobson 2005**

A. Millie, M. Hough & J. Jacobson, 'Finding a balance for tackling anti-social behaviour', *Criminal Lawyer* 2005-1, p. 3-5.

**Millie e.a. 2005**

A. Millie e.a., *Anti-social behaviour strategies. Finding a balance*, Bristol: Policy Press 2005.

**Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken 2007**

Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Veiligheid begint bij voorkomen*, Den Haag: Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken 2007.

**Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken 2002**

Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Naar een veiliger samenleving*, Den Haag: Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken 2002.

**Mitchell 2005**

E. Mitchell, 'Tackling anti-social behaviour', *New Law Journal* 2005-7164, p. 155-159.

**Mitchell & Kazantis 2005**

E. Mitchell & P. Kazantis, 'ASBO Update', *Justice of the Peace* 2005-37, p. 169-172.

**Moreham 2008**

N.A. Moreham, 'The right to respect for private life in the European convention on human rights: a re-examination', *European Human Rights Law Review* 2008-1, p. 44-79.

**Morrow 2005**

K.L. Morrow, 'The rights question: the initial impact of the Human Rights Act on domestic law relating to the environment', *Journal of Planning & Environmental Law* 2005, p. 1010-1021.

**Mosselmans 2003**

S. Mosselmans, 'De veiligheidsverplichting van de gemeente met betrekking tot de wegen op haar grondgebied: in hoeverre speelt het feit dat de gemeente de litigieuze gevaarstoestand kende of behoorde te kennen?', *Verkeersrecht Jurisprudentie* 2003-6, p. 209-210.

**Mowbray 2010**

A. Mowbray, 'A study of the principle of fair balance in the jurisprudence of the European Court of Human Rights', *Human Rights Law Review* 2010-2, p. 289-317.

**Mulleners 2003**

F. Mulleners, 'Overlast: een postmoderne kwaal?', *De Orde Van De Dag* 2003-24, p. 33-38.

**Muller, Kummeling & Bron 2007**

E.R. Muller, H.R.B.M. Kummeling & R.P. Bron, *Veiligheid en privacy: een zoektocht naar een nieuwe balans*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

**Nabben & Van de Luytgaarden 1996**

P.F.P. Nabben & H.J.L.M. van de Luytgaarden, *De ultieme vrijheid: een rechtstheoretische analyse van het recht op privacy*, Deventer: Kluwer 1996.

**Neerhof 2007**

A. R. Neerhof, 'Over onrechtmatigheid van toezichts- of handhavingsfalen, mensenrechten en aansprakelijkheid', *Overheid En Aansprakelijkheid* 2007-6, p. 184-200.

**Nelken 2000**

D. Nelken, *Contrasting criminal justice: getting from here to there*, Aldershot etc.: Ashgate/Dartmouth 2000.

**Nickmans & Hoeven 2011**

J. Nickmans & M. Hoeven, 'Burenbemiddeling in Leuven', *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2011-3, p. 47-51.

**Nicolai 1981**

P. Nicolai, 'Reaktie: openbare orde of openbare horde', *Ars Aequi* 1981-4, p. 201-206.

**Nield & Hopkins 2012**

S. Nield & N. Hopkins, 'Human rights and mortgage repossession: beyond property law using Article 8', *Legal Studies* 2012, p. 1-24.

**Nieuwenhuis 2005**

A.J. Nieuwenhuis, 'Van proportionaliteit en appreciatiemarge: de noodzakelijkheidstoets in de jurisprudentie van het EHRM', in: A.J. Nieuwenhuis, B.J. Schueler & C.M. Zoethout (red.), *Proportionaliteit in het publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 37-60.

**NJCM 1997**

NJCM, 'Wet Victoria: sluiting woningen door de burgemeester bij verstoring van de openbare orde', *NJCM-Bulletin* 1997-3, p. 410-416.

**NJCM 1996**

NJCM, 'De wet Victor: victorie over drugsoverlast', *NJCM-Bulletin* 1996-4, p. 628-638.

**Noorhoff 2011**

R.A. Noorhoff, *Artikel 13b Opiumwet: wegwijs in gedogen en handhaven*. Deventer: Kluwer 2011.

**Nowak 2009**

J. Nowak, 'Artikel 9bis Drugswet: een roesmiddel voor de burgemeester', *Tijdschrift voor Gemeenterecht* 2009-4, p. 247-253.

**Nozick 1974**

R. Nozick, *Anarchy, state, and utopia*, New York: Basic Books 1974.

**N-VA 2012**

N-VA, *Stadscongres Antwerpen 2012: de kracht van de verandering*, Antwerpen: N-VA 2012.

**Van Oevelen 2003**

A. van Oevelen, 'De burgerrechtelijke en bestuursrechtelijke regeling van de woningkwaliteit in de federale en de Vlaamse regelgeving', *Rechtskundig Weekblad* 2003-36, p. 1401-1419.

**Office of the Deputy Prime Minister 2005**

Office of the Deputy Prime Minister, *High Hedges Complaints: prevention and cure*, London: Office of the Deputy Prime Minister 2005.

**Van Olst & Vols 2012**

L.H.A. van Olst & M. Vols, 'Huisjesmelkers, bestuursdwang en kostenverhaal. Over de noodzaak van herinvoering van de gemeentelijke preferente positie', *De Gemeentestem* 2012-7378, p. 544-549.

**Olsthoorn 2010**

S. Olsthoorn, 'Schiedam haalt bakzeil in overlastzaak', *Binnenlands Bestuur* 2010-19 maart, p. 1-1.

**Olsthoorn 2009**

S. Olsthoorn, 'Buren treiteren? Op de bon!', *Binnenlands Bestuur* 2009-6 november, p. 1-1.

**Oostdam & Littooi 1999**

C.M.M. Oostdam & A. Littooi, 'Artikel 174a Gemeentewet in de praktijk', *De Gemeentestem* 1999-7093, p. 117-124.

**Overkleef-Verburg 2006**

G. Overkleef-Verburg, 'Toezicht en handhaving in het lokale veiligheidsbeleid: bestaande en nieuwe bevoegdheden en wat er nog gaat komen', in: L.J.J. Rogier (red.), *Toezicht: opstellen over veiligheidstoezicht en markttoezicht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006.

**Overkleef-Verburg 2000**

G. Overkleef-Verburg, 'Het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer', in: A.D. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 155-178.

**Overkleef-Verburg 1982**

G. Overkleef-Verburg, 'Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer', in: A.D. Koekkoek (red.), *Grondrechten. Jeukens-bundel*, 1982: Ars Aequi 1982.

**Padfield 2004**

N. Padfield, 'The Anti-social behaviour Act 2003: the Ultimate Nanny-state Act', *Criminal Law Review* 2004, p. 712-727.

**Pakes 2005**

F. Pakes, 'De Britse aanpak van antisociaal gedrag', *Tijdschrift voor Criminologie* 2005-3, p. 284-290.

**Van der Pal & Slangen 2005**

J. van der Pal & H. M. G. Slangen, 'Reikwijdte bestuurlijke boete is te beperkt', *Justitiële Verkenningen* 2005-6, p. 23-29.

**Parpworth 2004**

N. Parpworth, 'The Anti-social Behaviour Act 2003: the provisions relating to noise', *Journal of Planning & Environmental Law* 2004, p. 541-559.

**Pearson 2006**

G. Pearson, 'Hybrid law and human rights. Banning and behaviour orders in the appeal courts', *Liverpool Law Review* 2006-2, p. 125-145.

**Pedersen 2011**

O.W. Pedersen, 'A bill of rights, environmental rights and the UK constitution', *Public Law* 2011, p. 577-595.

**Peper e.a. 1999**

B. Peper e.a., *Bemiddelen bij conflicten tussen burens*, Delft: Eburon 1999.



**Peters 2009**

J. A. Peters, 'Van wie is de burgemeester?', *De Gemeentestem* 2009-77, p. 371-374.

**Phillips, Jackson & Leopold 2001**

O.H. Phillips, P. Jackson & P. Leopold, *Constitutional and administrative law*, London: Sweet & Maxwell 2001.

**Pinkey-Baird 2006**

J. Pinkey-Baird, 'Don't tread on me: would a British solution to anti-social behavior trample the U.S. Bill of Rights?', *Arizona Law Review* 2006, p. 639-667.

**Pintens 1998**

W. Pintens, *Inleiding tot de rechtsvergelijking*, Leuven: Universitaire Pers Leuven 1998.

**Piret 2002**

J.M. Piret, 'Het recht op veiligheid: fundamenteeler dan een sociaal grondrecht', in: K. Rimanque (red.), *Het recht op veiligheid*, Antwerpen & Apeldoorn: Maklu 2002.

**Plas 1999**

G. Plas, *Het vergaderingsrecht, de ordehandhaving en de bestuurlijke overheden*, Kortrijk Heule: UGA 1999.

**Ponsaers 2007**

P. Ponsaers, 'De politieke geografie van de publieke ruimte en de rol van de politie', in: P. Ponsaers & E. Devroe (red.), *Integrale Veiligheid. Publieke ruimte*, Brussel: Politea 2007.

**Ponsaers & Devroe 2007**

P. Ponsaers & E. Devroe, *Integrale veiligheid. Publieke ruimte*, Brussel: Politea 2007.

**Ponsaers & Vander Beken 2008**

P. Ponsaers & T. Vander Beken, 'Onderzoek naar de implementatie van de GAS-wet in België: cijfers en discussie', in: M. Cools (red.), *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan. Gandaius*, Mechelen: Kluwer 2008, p. 59-81.

**Popović 2011**

D. Popović, *The emergence of the European human rights law: an essay on judicial creativity*, Den Haag: Eleven International Publishing 2011.

**Popper 2009**

K. Popper, *The Open Society and Its Enemies. Volume one: The Spell of Plato*, Oxfordshire: Routledge 2009.

**Powell 2007**

R. Powell, 'The Right to Security of Person in European Court of Human Rights Jurisprudence', *European Human Rights Law Review* 2007-6, p. 649-662.

**Prakke, De Reede & Wissen 2001**

L. Prakke, J.L. de Reede & G.J.M. Wissen, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001.

**Proir & Spalek 2008**

D. Proir & B. Spalek, 'Anti-social behaviour and minority ethnic populations', in: P. Squires (red.), *ASBO Nation. The criminalisation of nuisance*, Bristol: Policy Press 2008.

**Put 2005**

J. Put, 'Naar een kaderwet administratieve sancties', *Rechtskundig Weekblad* 2005-9, p. 321-336.

**Put 2002**

J. Put, 'Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht', *Rechtskundig Weekblad* 2002-34, p. 1195-1209.

**Rachels 1975**

J. Rachels, 'Why Privacy is Important', *Philosophy and Public Affairs* 1975-4, p. 323-333.

**Raes 2001**

K. Raes, 'Legal moralism or paternalism? Tolerance or indifference? Egalitarian justice and the ethics of equal concern', in: P. Alldridge & C. Brants (red.), *Personal autonomy, the private sphere and criminal law. A comparative study*, Oxford: Hart Publishing 2001.

**Ramsay 2010**

P. Ramsay, 'Substantively uncivilized ASBOs', *Criminal Law Review* 2010-10, p. 761-763.

**Ramsay 2009**

P. Ramsay, 'Why is it wrong to breach an ASBO?', *LSE Law, Society and Economy Working Papers* 2009-20, p. 1-20.

**Ramsay 2008**

P. Ramsay, 'The theory of vulnerable autonomy and the legitimacy of the Civil preventative order', *LSE Law, Society and Economy Working Papers* 2008-1, p. 1-30.

**Ramsay 2004**

P. Ramsay, 'What is anti-social behaviour?', *Criminal Law Review* 2004, p. 908-925.

**Respect Task Force 2007**

Respect Task Force, *Tackling Nuisance Neighbours. A guide*, London: Home Office 2007.

**Respect Task Force 2006**

Respect Task Force, *Respect Action Plan*, London: Home Office 2006.

**Reubens 2005**

J. Reubens, 'Anti-social behaviour and notice issue: Moat Housing', *Journal of Housing Law* 2005-6, p. 89-93.

**De Ridder 2001**

J. de Ridder, 'De schepen voor veiligheid als gedelegeerd bestuurder? Omtrent de mogelijkheid tot delegatie van de verordeningsbevoegdheid ex artikel 134 Nieuwe Gemeentewet', *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2001, p. 316-321.

**Van der Riet 2006**

E. van der Riet, 'De Rotterdamwet', *Vastgoedrecht* 2006-2, p. 52-54.

**Rimanque 2005**

K. Rimanque, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen & Oxford: Intersentia 2005.

**Roberts 2001**

P. Roberts, 'Privacy, autonomy and criminal justice rights', in: P. Alldridge & C. Brants (red.), *Personal autonomy, the private sphere and criminal law. A comparative study*, Oxford: Hart Publishing 2001, p. 49-78.

**Rogier 2010c**

L.J.J. Rogier, 'De Wet tijdelijk huisverbod. Eerste ervaringen in de jurisprudentie', *De Gemeentestem* 2010-7329, p. 609-616.

**Rogier 2010b**

L.J.J. Rogier, 'Nieuwe bevoegdheden van de burgemeester', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2010-10, p. 309-314.

**Rogier 2010a**

L. J. J. Rogier, 'Boekbespreking H.J.B. Sackers, Herder, hoeder en handhaver', *Delikt En Delinkwent* 2010-10, p. 1304.

**Rogier 2007**

L.J.J. Rogier, 'De aanpak van criminaliteit en terrorisme: verschuiving van strafrecht naar bestuursrecht', in: L.J.J. Rogier & M.A.D.W. de Jong (red.), *Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 7-57.

**Rogier 2005**

L. J. J. Rogier, 'Reactie op artikel M.A.D.W. de Jong, De opgetuigde burgemeester', *De Gemeentestem* 2005-28, p. 96-97.

**Rogiers 2008**

F. Rogiers, 'Van grote monden, normen en waarden', *De Morgen* 2008-13 september, p. 12.

**Rosenthal 2007**

U. Rosenthal, 'Politie en staat', in: C.J.C.F. Fijnaut e.a. (red.), *Politie*, Deventer: Kluwer 2007, p. 19-45.

**Rosenthal 1980**

U. Rosenthal, *Politiek, de staat en het staatsapparaat*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1980.

**Rosenthal & Muller 2004**

U. Rosenthal & E.R. Muller, 'Het grondrecht op veiligheid', in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2004.

**De Roy 2005**

C. de Roy, 'Bestrijding van overlast blijkt een lastige juridische klus: over de wijziging van de gemeentelijke administratieve sancties', *Rechtskundig Weekblad* 2005-12, p. 441-455.

**Rozemond 1993**

K. Rozemond, 'De morele grenzen van het strafrecht', *Nederlands Juristenblad* 1993-11, p. 375-379.

**De Ruyver 2008**

B. de Ruyver, 'De evolutie met betrekking tot de geïntegreerde aanpak van overlast onder de Paarse regeerperiode: doelstellingen, regelgevend en operationeel kader', in: M. Cools (red.), *Overlast en de maatschappelijke aanpak ervan*, Mechelen: Kluwer 2008, p. 191-207.

**Sackers 2010**

H.J.B. Sackers, *Herder, hoeder, en handhaver. De burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht. Inaugurale rede Radboud Universiteit Nijmegen*, Nijmegen: Radboud universiteit 2010.

**Samuels 2005**

A. Samuels, 'Anti-social behaviour orders: their legal and jurisprudential significance', *The Journal of Criminal Law* 2005-3, p. 223-231.

**Samuels 1999**

A. Samuels, 'Anti-social behaviour order (A.S.B.O.) practical problems: a magisterial view', *Journal of Local Government Law* 1999-2, p. 30-33.

**De Schepper 1995**

L. de Schepper, 'Nachtlawaai', in: A. Vandeplas (red.), *Strafrecht en strafvordering*, Antwerpen: Kluwer 1995, p. 1-14.

**De Schepper 2012**

T. de Schepper, 'Hoe kan de gemeente het dragen van een masker tijdens de karnavalsperiode legaliseren?', *Lokaal* 2012-2, p. 33-33.

**Schilder 2009**

A.E. Schilder, *De drang tot dwang. Over bemoeizorg en bemoeizucht van de lokale overheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

**Schilder 1989**

A.E. Schilder, *Het recht tot vergadering en betoging*, Arnhem: Gouda Quint 1989.

**Schilder & Brouwer 2004**

A.E. Schilder & J.G. Brouwer, *Gemeentelijke verordeningen*, Nijmegen: Ars Aequi 2004.

**Schokkenbroek 1996**

J.G.C. Schokkenbroek, *Toetsing aan de vrijheidsrechten van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1996.

**Schol e.a. 2011**

M.J. Schol e.a., *Rechtsbescherming van uithuisgeplaatsten*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde Groningen 2011.

**Scholten 2009**

G.J. Scholten, 'Buitengerechtelijke ontbinding van een huurovereenkomst op grond van artikel 7:231 lid 2 BW', *WR Tijdschrift voor Huurrecht* 2009-6, p. 59-65.

**Schroot 1990**

J.C. Schroot, 'Openbare orde, van Hammoerabi tot Hennekens', *Publiek Domein* 1990, p. 352-359.

**Schuermans 2008**

F. Schuermans, 'De collaterale schade van de gemeenschappelijke administratieve sancties op de strafvordering', *Tijdschrift voor Strafrecht* 2008-1, p. 53-56.

**Schuermans 2005b**

F. Schuermans, 'Het hindernissenparcours van de gemeentelijke administratieve sancties: een status questionis', *Tijdschrift voor Strafrecht* 2005, p. 405-425.

**Schuermans 2005a**

F. Schuermans, 'Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten', in: M. Santens (red.), *Gewapend Bestuur? Tegenspraak-Cahier 24*, Brugge: Die Keure 2005.

**Schuermans & Lybaert 1999**

F. Schuermans & D. Lybaert, 'Wie het kleine niet eert. Het gemeentelijke handhavingsrecht als onderdeel van een meer globale aanpak: het gewapend bestuur', *Vigiles Tijdschrift voor Politierecht* 1999-3, p. 10-17.

**Schutgens 2011**

R.J.B. Schutgens, 'Het Rapport van de Staatscommissie Grondwet', *RM Themis* 2011-5, p. 202-214.

**Van der Schyff 2011**

G. van der Schyff, 'De beperkingensystematiek van de Nederlandse grondrechten: Kanttekeningen bij het rapport van de Staatscommissie Grondwet', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2011-2, p. 186-194.

**Van Setten & Boer 2008**

Y. van Setten & P. Boer, 'Bestuurlijke boete en strafbeschikking: de oplossing voor de overlastproblematiek in uw gemeente', *De Gemeentestem* 2008-7298.

**Short 2003**

D. Short, 'Does the HRA protect the environment?', *Construction Law* 2003-4, p. 27-29.

**Shue 1980**

H. Shue, *Basic rights: subsistence, affluence, and U.S. foreign policy*, Princeton: Princeton University Press 1980.

**Simester & Von Hirsch 2011**

A.P. Simester & A. Von Hirsch, *Crimes, Harms, and Wrongs*, Oxford: Hart Publishing 2011.

**Simester & Von Hirsch 2006**

A.P. Simester & A. Von Hirsch, 'Regulating Offensive Conduct through Two-Step Prohibitions', in: A.P. Simester & A. Von Hirsch (red.), *Inviolabilities: Regulating offensive behaviour*, Oxford: Hart Publishing 2006.

**Simester & Von Hirsch 2002**

A.P. Simester & A. Von Hirsch, 'Rethinking the offense principle', *Legal Theory* 2002-8, p. 269-295.

**Singh 1997**

R. Singh, *The future of human rights in the United Kingdom*, Oxford: Hart Publishing 1997.

**Sluymans 2001**

J. A. M. A. Sluymans, 'De wet Victor kritisch beschouwd', *De Gemeentestem* 2001-7144, p. 337-343.

**Smartt 2005**

U. Smartt, 'Closing a crack house', *Criminal Law and Justice Weekly* 2005-3, p. 33.

**Smartt & Ellis 2005**

U. Smartt & P. Ellis, 'Closing a crack house', *Justice of the Peace* 2005-3, p. 33-34.

**De Smedt 1999**

P. de Smedt, 'Vlaamse woonnormen en woonattesten: een leidraad bij een hoog-technische materie', *Huur* 1999-1, p. 176-200.

**Smeets 1966**

J.H. Smeets, 'Openbare orde, terminologie en betekenis', *Nederlands Juristenblad* 1966, p. 725-728.

**Smith 2009**

C. Smith, 'Het normatieve karakter van de rechtswetenschap: recht als oordeel', *Rechtsfilosofie En Rechtstheorie* 2009-3, p. 202-225.

**Soeteman 2005**

A. Soeteman, *Zijn veilige rechten wel veilig?: over de spanning tussen fundamentele rechten en de bestrijding van de misdaad*, Haarlem: Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen 2005.

**Van Speybroeck 1993**

J. van Speybroeck, 'Handhaving openbare orde door de gemeente in de praktijk. Gemeentelijke bevoegdheid inzake sluitingsuren voor dansgelegenheden en een toetsing door de Raad van State in de procedure uiterst dringende noodzakelijkheid', *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 1993, p. 596-599.

**Squires 2008**

P. Squires, 'Introduction', in: P. Squires (red.), *ASBO Nation. The criminalisation of nuisance*, Bristol: Policy Press 2008.

**Squires 2006**

P. Squires, 'New Labour and the politics of anti-social behaviour', *Critical Social Policy* 2006, p. 144-168.

**Squires & Stephen 2005**

P. Squires & D.E. Stephen, 'Rethinking ASBO's', *Critical Social Policy* 2005-4.

**Staatscommissie Grondwet 2010**

Staatscommissie Grondwet, *Rapport Staatscommissie Grondwet*, Den Haag: Staatscommissie Grondwet 2010.

**Staelens 2004b**

V. Staelens, 'Geluidshinder door (nacht)vluchten. Het Belgische luik', *Nieuw Juridisch Weekblad* 2004-82, p. 974-982.

**Staelens 2004a**

V. Staelens, 'Geluidshinder door nachtvluchten versus mensenrechten. Analyse van de Belgische situatie in het licht van de Staatsburgse rechtspraak', *Nieuw Juridisch Weekblad* 2004-61, p. 218-227.

**Stallworthy 2009**

M. Stallworthy, 'Human rights challenges and adequacy of state responses to natural disaster', *Environmental Law Review* 2009-2, p. 122-131.

**Steelandt 1996**

D. Steelandt, 'Schets van de gemeentelijke politiebevoegdheid', *Vigiles Tijdschrift voor Politierecht* 1996-3, p. 1-19.

**Van Stokkom 2013**

B. van Stokkom, 'Onveiligheid als stedelijkheidsfobie. Angst en onmacht in de hygiënische stad', *Tijdschrift voor Cultuur en Criminaliteit* 2013-2, p. 137-154.

**Van Stokkom 2009**

B. van Stokkom, 'Verwijderd van de straat. Over veiligheid door gebiedsverboden', in: H. Boutellier, N. Boonstra & M. Ham (red.), *Omstreden ruimte. Over de organisatie van spontaniteit en veiligheid*, Amsterdam: Van Gennep 2009, p. 99-117.

**Van Stokkom 2008**

B. van Stokkom, *Symbolen van orde en wanorde: broken windows policing en de bestrijding van overlast en buurtverval*, Apeldoorn; Nijmegen: Politie en Wetenschap; Radboud Universiteit Nijmegen 2008.

**Van Stokkom 2007**

B. van Stokkom, 'Regulering van antisociaal gedrag. Aanpak van persistent overlastgevende jongeren in Engeland en Nederland', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2007, p. 36-50.

**Stolp 2007**

M.M. Stolp, *Ontbinding, schadevergoeding en nakoming. De remedies voor wanprestatie in het licht van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit*, Deventer: Kluwer 2007.

**Stone 2006**

N. Stone, 'Legal Commentary: "Enforcement of Anti-social Behaviour Orders" and "Discretion in Provision of Secure PACE Accommodation"', *Youth Justice* 2006-3, p. 211-218.

**Strickland e.a. 2013**

P. Strickland e.a., *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Bill. Research Paper 13/34*, Londen: House of Commons Library 2013.

**Struycken 1966**

A.V.M. Struycken, 'Rechtsorde en openbare orde identiek?', *Ars Aequi* 1966, p. 261-269.

**De Sutter 2010**

T. de Sutter, 'De gemeentelijke administratieve sancties 1999-2009', in: T. De Sutter (red.), *Recht in de gemeente studiedagen. Gemeentelijke administratieve sancties balans 1999-2009*, Brugge: Die Keure 2010, p. 3-58.

**De Sutter 2007**

T. de Sutter, 'Lokale rechtshandhaving eindelijk op kruissnelheid', *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2007-3, p. 131-150.

**De Sutter 2005**

T. de Sutter, 'Lokale rechtshandhaving via administratieve sancties en minder-jarigen', *Tijdschrift voor Jeugd En Kinderrechten* 2005-2, p. 62-79.

**Tak 1973**

A.Q.C. Tak, *Het huisrecht*, Hoenderloo: 1973.

**Tegenbos 2005**

G. Tegenbos, 'De wet past ons niet, maar misschien kunnen we ze gebruiken', in: M. Santens (red.), *Gewapend Bestuur? Tegenspraak-Cahier 24*, Brugge: Die Keure 2005, p. 7-19.

**Terpstra & Havinga 2005**

J. Terpstra & T. Havinga, 'Gemeenten, boetes en kleine ergenissen', *Justitiële Verkenningen* 2005-6, p. 10-22.

**Teunissen 2010**

J.M.H.F. Teunissen, 'Legislatieve alabastine', *Nederlands Juristenblad* 2010-4, p. 27-31.

**Teunissen 2007**

J.M.H.F. Teunissen, *Alternatieve regelgeving en eigen verantwoordelijkheid*, Nijmegen: Wolf 2007.

**Teunissen 2004**

J.M.H.F. Teunissen, 'De herziening van de Woningwet op het punt van de handhaafbaarheid en de handhaving. Een verwerpelijke wetsvoorstel', *Nederlands Juristenblad* 2004-9, p. 418-424.

**The Economist 2005**

The Economist, 'Taking liberties', *The Economist* 2005-8412, p. 10.

**The Economist 2003**

The Economist, 'The politics of behaviour', *The Economist* 2003-8341, p. 54-54.



**Tijssen 2009**

H. E. B. Tijssen, *De juridische dissertatie onder de loep: de verantwoording van methodologische keuzes in juridische dissertaties*, Amsterdam: Boom Juridische uitgevers 2009.

**Timmermans 2005**

R. Timmermans, 'Het houden van huisdieren in flatgebouwen en het grondrecht op woongenot', *Tijdschrift voor Appartementsrecht* 2005-1, p. 1-4.

**Todts 2001**

S. Todts, 'Drugserelateerde overlast', in: J. Casselman (red.), *Veiligheid, een illusie?: theorie, onderzoek en praktijk*, Brussel: Politea 2001.

**Tonry 2010**

M. Tonry, 'The costly consequences of populist posturing: ASBO's, victims, 'rebalancing' and diminution in support of civil liberties', *Punishment & Society* 2010-4, p. 387-413.

**Trotman 2002**

T. Trotman, 'Human rights may force radical review', *Construction Law* 2002-5.

**Turpin & Tomkins 2007**

C. Turpin & A. Tomkins, *British government and the constitution: text and materials*, Cambridge etc.: Cambridge University Press 2007.

**Vandaele 2001**

R. Vandaele, 'De schepen van veiligheid. Een controversieel mandaat?', *Vigiles Tijdschrift voor Politierecht* 2001-1, p. 1-7.

**Vande Lanotte & Goedertier 2007**

J. Vande Lanotte & G. Goedertier, *Overzicht Publiekrecht*, Gent: Die Keure 2007.

**Vande Lanotte & Haeck 2005**

J. Vande Lanotte & Y. Haeck, *Handboek EVRM. Deel 1*, Antwerpen & Oxford: Intersentia 2005.

**Vandenbruwaene 2012**

W. Vandenbruwaene, 'Loopt Joëlle Milquet niet te hard van stapel?', *De Morgen* 2012-4 april, p. 1-2.

**Vandendriessche 2001**

A. Vandendriessche, 'De algemene administratieve politie op gemeentelijk vlak in de rechtspraak van de Raad van State', *Tijdschrift voor Gemeenterecht* 2001-3, p. 165-188.

**Vandenhove 2003**

L. Vandenhove, 'Aanpak van overlast: prioritair voor de bevolking', *De Orde Van De Dag* 2003-24, p. 55-63.

**Vander Beken 2003**

T. Vander Beken, 'Meer met minder? Over administratieve handhaving en strafrecht light', *De Orde Van De Dag* 2003-24, p. 65-74.

**Vander Beken 1994b**

T. Vander Beken, 'De sluiting van megadancings door de burgemeester', *Rechtskundig Weekblad* 1994-22.

**Vander Beken 1994a**

T. Vander Beken, 'Over sluitingen en sluitingsuren', *Panopticon* 1994, p. 402-410.

**Vander Steene e.a. 2008**

A. Vander Steene e.a., 'De bemiddelingsprocedure bij lichte administratieve sancties in België', *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2008-4, p. 20-33.

**Vandergraesen 2010**

P. Vandergraesen, 'Private afvalverbranding: spelen de particuliere afvalverbranders met vuur?', *Mer* 2010-3, p. 174-180.

**Vanheule 1996**

D. Vanheule, 'Recht op roes: genieten maar met mate', in: J. Velaers (red.), *Over zichzelf beschikken. Juridische en ethische bijdragen over het leven, het lichaam en de dood*, Antwerpen & Apeldoorn: Maklu 1996, p. 355-385.

**Vedder, Van Harten & Munnichs 2007**

A. Vedder, D. van Harten & G. Munnichs, *Van privacyparadijs tot controlestaat?: misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21ste eeuw*, Den Haag: Rathenau Instituut 2007.

**Vegter 2011**

N. Vegter, 'Wetsvoorstel ter voorkoming van achterstallig onderhoud in de VvE. Publiekrechtelijk ingrijpen in een privaatrechtelijke rechtsverhouding', *Weekblad Voor Privaatrecht, Notariaat En Registratie* 2011-6869, p. 24-30.

**Velaers 2007**

J. Velaers, 'De proliferatie van de zgn. klassieke 'liberale' grondrechten in de XXste en XXIste eeuw', in: B. Peeters & J. Velaers (red.), *De Grondwet in groothoek-perspectief*, Antwerpen & Oxford: Intersentia 2007, p. 99-159.

**Velaers 2005**

J. Velaers, 'Samenloop van grondrechten: het Arbitragehof, titel II van de Grondwet en de internationale mensenrechtenverdragen', *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2005-4/5, p. 297-318.

**Velaers 1996**

J. Velaers, 'Het menselijk lichaam en de grondrechten', in: J. Velaers (red.), *Over zichzelf beschikken. Juridische en ethische bijdragen over het leven, het lichaam en de dood*, Antwerpen & Apeldoorn: Maklu 1996, p. 117-207.

**Van der Velden 1999**

W. G. van der Velden, 'Over begripsanalytische en onderzoeksmethodologische vragen in de rechtswetenschap', in: P.W. Brouwer e.a. (red.), *Drie dimensies van recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 1999, p. 143-169.

**Vellinga-Schootstra & Vellinga 2008**

F. Vellinga-Schootstra & W.H. Vellinga, *Positive obligations en het Nederlandse straf(proces)recht*, Deventer: Kluwer 2008.

**Veny & De Vos 2005**

L.M. Veny & N. de Vos, *Gemeentelijke administratieve sancties*, Brugge: Vanden Broele 2005.

**Veny, de Geyter & Vandendriessche 1999**

L.M. Veny, L. de Geyter & F. Vandendriessche, 'De invoering van gemeentelijke administratieve sancties of naar publieke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?', *Algemeen Juridisch Tijdschrift* 1999-1, p. 157-173.

**Verfaillie 2007**

K. Verfaillie, 'De overlastmythe. Het geïnstitutionaliseerd onvermogen om constructief om te gaan met samenlevingsproblemen?', *Panopticon* 2007-3, p. 6-20.

**Vergadering van de Raden van State van de Benelux en van het administratief Hof van Luxemburg 2011**

Vergadering van de Raden van State van de Benelux en van het administratief Hof van Luxemburg, *Administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland. Vergelijkende studie*, Brussel: Vergadering van de Raden van State van de Benelux en van het administratief Hof van Luxemburg 2011.

**Verhey 2009**

L.F.M. Verhey, 'Horizontale werking van grondrechten: de stille Straatsburgse revolutie', in: T. Barkhuysen (red.), *Geschakeld recht*, Deventer: Kluwer 2009.

**Verhey 2003**

L.F.M. Verhey, 'Het grondwettelijk beperkingsstelsel: handhaving of herbe-zinning', *NJCM-Bulletin* 2003-3, p. 216-232.

**Verhey 1995**

L.F.M. Verhey, 'Privacy en lichamelijke integriteit: op zoek naar evenwicht', in: J.B.J.M. Ten Berge e.a. (red.), *De Grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg*, 1995.

**Verhey 1992**

L.F.M. Verhey, *Horizontale werking van grondrechten, in het bijzonder van het recht op privacy*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992.

**Vermeer 2010**

F.R. Vermeer, *Gedogen door bestuursorganen*, Deventer: Kluwer 2010.

**Vermeulen 1995**

B.P. Vermeulen, 'Beperking van grondrechten', in: J.B.J.M. Ten Berge e.a. (red.), *De grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995, p. 1-34.

**Vermeulen 1992**

B.P. Vermeulen, 'Wie bepaalt de reikwijdte van grondrechten (preadvies)', *Rechtsfilosofie En Rechtstheorie* 1992-1, p. 16-46.

**Vermeulen 1990**

B.P. Vermeulen, 'Algemene beperkingen, redelijke uitleg en redelijke toepassing van grondrechten', *Regelmaat* 1990-4, p. 78-85.

**Verschuuren 2004**

J.M. Verschuuren, 'Invloed van het EVRM op het materiële omgevingsrecht in Nederland', in: T. Barkhuysen (red.), *De betekenis van het EVRM voor het materiële bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 253-311.

**Verwer & Walberg 2012**

R. Verwer & A. Walberg, *Een kwestie van vertrouwen. Werking en versterking van collectieve weerbaarheid in achterstandsbuurtten*, Groningen: Pallas 2012.

**Viering 1995**

M. L. W. M. Viering, 'Tussen praktijk en recht: het huisrecht', in: J.B.J.M. Ten Berge e.a. (red.), *De grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg*, 1995, p. 169.

**Vlemminx 2011**

F.M.C. Vlemminx, 'Het geheel is meer dan de som der delen', in: J.H. Gerards & A. Terlouw (red.), *Amici Curiae*, Nijmegen: Wolf 2011, p. 285-292.

**Vlemminx 2009**

F.M.C. Vlemminx, 'In the name of the law. Straatsburgse lessen over wetsnaleving en effectieve geschilbeslechting', *Nederlands Juristenblad* 2009-23, p. 1432-1438.

**Vlemminx 2002**

F.M.C. Vlemminx, *Een nieuw profiel van de grondrechten: een analyse van de prestatieplichten ingevolge klassieke en sociale grondrechten*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002.

**Vols 2013**

M. Vols, 'Naar een oplossingsgerichte aanpak van woonoverlast', *Secondant* 2013-1, p. 38-40.

**Vols 2012**

M. Vols, 'De woningwet en de nieuwe sloppen. Bestrijding woonoverlast anno 2012', *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2012-8, p. 769-776.

**Vols & Brouwer 2010**

M. Vols & J.G. Brouwer, 'Nederland wordt steeds asociaal. De buurtrechter als reddende engel', in: E. Von Bóné (red.), *De buurtrechter, terug van weggeweest*, Rotterdam: Erasmus Universiteit 2010.

**Vols & Brouwer 2009**

M. Vols & J.G. Brouwer, 'De rechter neemt de wijk', *Openbaar Bestuur* 2009-4, p. 2-5.

**Vols & Van Wijk 2011**

M. Vols & S.D. van Wijk, 'Wet Victor en de proportionaliteitstoets uit artikel 8 EVRM', *WR Tijdschrift voor Huurrecht* 2011-128, p. 1-6.

**Von Brucken Fock 1981**

E.P. Von Brucken Fock, 'Arrest-Arnhemse anti-kraakbepaling', *Ars Aequi* 1981-1, p. 29-33.

**Von Hirsch & Jareborg 1991**

A. Von Hirsch & N. Jareborg, 'Gauging Criminal Harm: A Living-Standard Analysis', *Oxford Journal of Legal Studies* 1991-1, p. 1-38.

**Von Hirsch & Simester 2006**

A. Von Hirsch & A. P. Simester, *Incivilities: regulating offensive behaviour*, Oxford etc.: Hart 2006.

**De Vos & Veny 2005**

N. de Vos & L.M. Veny, 'Gemeentelijke bestuurlijke sancties. Een nieuwe mogelijkheid tot bestraffing van jongeren bij openbare overlast', *Rechtskundig Weekblad* 2005-13, p. 481-495.

**De Vos & Veny 2004**

N. de Vos & L.M. Veny, 'Doorbraak van gemeentelijke bestuurlijke sancties? Recente wijzigingen aan de Nieuwe Gemeentewet', *Nieuw Juridisch Weekblad* 2004-77, p. 790-797.

**Vrielink, Ouald-Chaib & Brems 2011**

J. Vrielink, S. Ouald-Chaib & E. Brems, 'Boete voor dragen gezichtssluier is onwettig', *Juristenkrant* 2011-9 februari, p. 2.

**Vuye 2003**

H. Vuye, 'Over vliegtuigen, luchthavens, lawaaihinder, milieuhinder en mensenrechten. Welke rechtsbescherming bieden artikel 8 EVRM en artikel 22 Grondwet?', *Revue Générale De Droit Civil Belge* 2003, p. 487-502.

**Wade & Forsyth 2009**

W. Wade & C. Forsyth, *Administrative law*, Oxford etc.: Oxford University Press 2009.

**Wadham 2009**

J. Wadham, *The Human Rights Act 1998*, Oxford: Oxford University Press 2009.

**Waiton 2008**

S. Waiton, *The politics of anti-social behaviour. Amoral panics*, New York/London: Routledge 2008.

**Waldron 2003**

J. Waldron, 'Security and Liberty: The Image of Balance', *The Journal of Political Philosophy* 2003-2, p. 191-210.

**Walker 1997**

N. Walker, 'Harms, Probabilities and Precautions', *Oxford Journal of Legal Studies* 1997-4, p. 611-620.

**Van de Westelaken 2010**

R.A. van de Westelaken, 'Het EVRM als wapen tegen straffeloosheid. Over het recht van slachtoffers van ernstige mensenrechtenschendingen op een effectieve strafrechtelijke aanpak van de dader', *NJCM-Bulletin* 2010-2, p. 135-152.

**White 1999**

R.C.A. White, 'Anti-social behaviour orders under section 1 of the Crime and Disorder Act 1998', *European Law Review* 1999, p. 55-62.

**Whitman 2004**

J.Q. Whitman, 'The Two Western Cultures of Privacy: Dignity versus Liberty', *Yale Law J* 2004-6, p. 1151-1221.

**Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2008**

H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier Juridisch 2008.

**Winick & Wexler 2003**

B.J. Winick & D.B. Wexler, *Judging in a therapeutic key*, Durham: Carolina Academic Press 2003.

**Winkels 2008**

J. Winkels, *Kappen met asociaal gedrag. Evaluatie van de pilot FF Kappe in Rotterdam*, Nijmegen: ITS/WODC 2008.

**De Wit 2005**

J. de Wit, 'GAS-wet maakt van gemeenten rechters', *Juristenkrant* 2005-107, p. 2-3.

**Wragg 2006**

J. Wragg, 'Anti-social behaviour injunctions and anonymity', *Journal of Housing Law* 2006-3, p. 46-49.

**Ysabee & Van Poppel 2004**

P. Ysabee & M. van Poppel, *Lokale integrale veiligheidsanalyse Antwerpen*, Antwerpen: Universiteit Antwerpen 2004.

**Zedner 2000**

L. Zedner, 'The pursuit of security', in: T. Hope & R. Sparks (red.), *Crime, risk and security*, London & New York: Routledge 2000, p. 200-214.

**Van Zuijlen 2004**

R.W. van Zuijlen, 'Veiligheid als begrip: fundering van de rechtsorde', in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2004.

**Zweigert & Kötz 1998**

K. Zweigert & H. Kötz, *An introduction to comparative law*, Oxford: Clarendon Press 1998.

## Parlementaire stukken

### Raad van Europa

Resolutie 428 (1970) Parlementaire vergadering, Raad van Europa, 21e sessie, derde deel.

### Nederland

*Kamerstukken II* 1975-1976, 13872, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 1975-1976, 13872, nr. 6.  
*Kamerstukken II* 1976-1977, 13872, nr. 7.  
*Kamerstukken II* 1984-1985, 19703, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 2.  
*Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 4.  
*Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 5.  
*Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 6.  
*Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 7.  
*Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 8.  
*Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 9.  
*Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 10.  
*Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 11.  
*Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 12.  
*Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. 13.  
*Kamerstukken II* 1996-1997, 24699, nr. B.  
*Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nr. 5.  
*Kamerstukken II* 1996-1997, 24549, nr. 6.  
*Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nr. 11.  
*Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nr. 14.  
*Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nr. 16.  
*Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nr. 17.  
*Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nr. 18.  
*Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nr. 19.  
*Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nr. A.  
*Kamerstukken II* 1995-1996, 24549, nr. B.  
*Kamerstukken II* 1996-1997, 25403, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 4.  
*Kamerstukken II* 2003-2004, 29392, nr. 6.  
*Kamerstukken II* 2004-2005, 29392, nr. 9.  
*Kamerstukken II* 2004-2005, 29392, nr. 12.  
*Kamerstukken II* 2004-2005, 29849, nr. 18.  
*Kamerstukken II* 2004-2005, 29849, nr. 19.  
*Kamerstukken II* 2004-2005, 29849, nr. 27.  
*Kamerstukken II* 2004-2005, 30091, nr. 2.  
*Kamerstukken II* 2004-2005, 30091, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2004-2005, 30091, nr. 6.  
*Kamerstukken II* 2004-2005, 30091, nr. 8.  
*Kamerstukken II* 2004-2005, 30091, nr. 14.  
*Kamerstukken II* 2004-2005, 30101, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2004-2005, 30101, nr. 4.  
*Kamerstukken II* 2004-2005, 30101, nr. 5.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30101, nr. 6.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30101, nr. 7.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30101, nr. 9.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30101, nr. 15.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30101, nr. 17.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30101, nr. 18.

- Kamerstukken II* 2005-2006, 30101, nr. 19.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30101, nr. 21.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30101, nr. 23.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30101, nr. 24.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30515, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30515, nr. 4.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30515, nr. 5.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30515, nr. 6.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30515, nr. 7.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30515, nr. 8.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30515, nr. 9.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30515, nr. 10.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30515, nr. 11.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30515, nr. 12.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30515, nr. 13.  
*Kamerstukken II* 2005-2006, 30515, nr. 14.  
*Kamerstukken II* 2006-2007, 30515, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2006-2007, 30515, nr. 7.  
*Kamerstukken II* 2006-2007, 30101, nr. 22.  
*Kamerstukken II* 2006-2007, Aanhangsel 2913-2914.  
*Kamerstukken II* 2007-2008, Aanhangsel 7203-7204.  
*Kamerstukken II* 2007-2008, 28684 nr. 130.  
*Kamerstukken II* 2007-2008, 31556, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2008-2009, 31991, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2008-2009, 31991, nr. 16.  
*Kamerstukken II* 2009-2010, 32366, nr. 4.  
*Kamerstukken II* 2010-2011, Aanhangsel bij de Handelingen, nr. 2192.  
*Kamerstukken II* 2010-2011, Aanhangsel bij de Handelingen, nr. 2285.  
*Kamerstukken II* 2011-2012, 28325, nr. 142.  
*Kamerstukken II* 2011-2012, 32847, nr. 18.  
*Kamerstukken II* 2011-2012, 33340, nr. 1.
- Kamerstukken I* 1996-1997, 24699, nr. 103b.  
*Kamerstukken I* 1996-1997, 24699, nr. 103c.  
*Kamerstukken I* 2001-2002, 24549, nr. 78.  
*Kamerstukken I* 2001-2002, 24549, nr. 78b.  
*Kamerstukken I* 2001-2002, 24549, nr. 190a.  
*Kamerstukken I* 2005-2006, 29392, nr. B.  
*Kamerstukken I* 2005-2006, 29849, nr. B.  
*Kamerstukken I* 2005-2006, 29849, nr. E.  
*Kamerstukken I* 2005-2006, 30091, nr. B.  
*Kamerstukken I* 2005-2006, 30091, nr. C.  
*Kamerstukken I* 2006-2007, 30101, nr. B.  
*Kamerstukken I* 2006-2007, 30101, nr. C.  
*Kamerstukken I* 2006-2007, 30515, nr. B.  
*Kamerstukken I* 2006-2007, 30515, nr. C.
- Handelingen II* 28 november 1996, p. 32-2639.  
*Handelingen II* 17 januari 2001, p. 38-3055-38-3059.  
*Handelingen II* 18 januari 2001, p. 39-319-39-3143.  
*Handelingen II* 23 januari 2001, p. 40-3194.  
*Handelingen II* 21 juni 2005, p. 93-5551-93-5552.  
*Handelingen II* 20 juni 2006, p. 92-5627-92-5628.  
*Handelingen II* 20 maart 2007, p. 50-2972.  
*Handelingen II* 29 maart 2007, p. 55-3127, 55-3133, 55-3137, 55-3319 & 55-3144.  
*Handelingen II* 3 april 2007, p. 56-3164.
- Handelingen I* 11 maart 1997, p. 21-857.  
*Handelingen I* 12 maart 1997, p. 21-834.



*Handelingen I* 29 januari 2002, p. 17-879-17-886.  
*Handelingen I* 19 februari 2002, p. 19-1003-19-1016 & 20-1021-201022.  
*Handelingen I* 4 juli 2006, p. 36-17222.  
*Handelingen I* 11 december 2007, p. 13-453 & 13-473.

Circulaire Staatssecretaris Van de Vondervoort: 16 april 1997, kenmerk EA97/U8894.

#### **België**

Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1988-1989, nr. 669/1.  
Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1992-1993, nr. 997/5.  
Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1997-1998, nr. 1277/1.  
Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1998-1999, nr. 2031/3.  
Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1998-1999, nr. 2031/4.  
Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1998-1999, nr. 2031/1.  
Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1998-1999, nr. 2031/4.  
Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 1998-1999, nr. 2031/6.  
Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2002-2003, nr. 2366/001.  
Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2002-2003, nr. 2366/003.  
Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2003-2004, nr. 0837/002.  
Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2003-2004, nr. 0837/004.  
Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2003-2005, nr. 0838/001.  
Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2004-2005, nr. 1845/019.  
Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2012-2013, nr. 2712/006.  
Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 2012-2013, nr. 2712/010.  
Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers 30 mei 2013, nr. CRABV 53 PLEN 145.

Belgische Senaat 23 februari 1989, nr. 598/1.  
Belgische Senaat 20 april 1999, nr. 1-1355/4.  
Belgische Senaat 2003-2004, nr. 3-431/3.  
Belgische Senaat 2003-2004, nr. 3-431/4.  
Belgische Senaat 2003-2004, nr. 3-431/6.  
Belgische Senaat 2003-2004, nr. 3-431/7.  
Belgische Senaat 2004-2005, nr. 3-1302/5.  
Belgische Senaat 10 november 2010, nr. 5-455/1.

*Handelingen Belgische Senaat* 22 april 1999, p. 7680.  
*Handelingen Belgische Senaat* 19 februari 2004, 3-44.  
*Handelingen Belgische Senaat* 2012, 5-77.

Vlaams parlement 4 maart 2010, vraag & antwoord nr. 201.  
Vlaams parlement 5 oktober 2010, vraag & antwoord nr. 33.  
Vlaams parlement 29 maart 2011, vraag & antwoord nr. 341.  
Vlaams parlement 23 januari 2013, vraag & antwoord nr. 217.  
Vlaams parlement 29 maart 2013, vraag & antwoord nr. 384.

Omzendbrief OOP 30 2001.  
Omzendbrief OOP 30bis 2005.  
Omzendbrief COL 1/2006.

#### **Engeland**

Explanatory Notes bij de Draft Anti-Social Behaviour Bill 2012.  
Explanatory Notes bij de Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Bill 2013.



## Afkortingenlijst

AB	Administratiefrechtelijke beslissingen
ABC	Acceptable Behaviour Contract
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
ACPB	Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Bill 2013
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APV	Algemene plaatselijke verordening
Art.	Artikel
ASB	Anti-social behaviour
ASBA	Anti-Social Behaviour Act 2003
ASBI	Anti-Social Behaviour Injunction
ASBO	Anti-Social Behaviour Order
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
CBO	Criminal Behaviour Order
CDA	Crime and Disorder Act 1998
CPN	Community Protection Notice
CRASBO	Criminal Anti-Social Behaviour Order
CRvB	Centrale Raad van Beroep
e.a.	en anderen
e.d.	en dergelijke
e.v.	en volgende
ECRM	Europese Commissie voor de Rechten van de Mens
EHRC	European Human Rights Cases
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
EPA	Environmental Protection Act 1990
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens
GAS	Gemeentelijke Administratieve Sancties
Gst.	De Gemeentestem
Gw	Grondwet
HR	Hoge Raad
HRA	Human Rights Act 1998
IPNA	Injunction to Prevent Nuisance and Annoyance
JG	Jurisprudentie voor Gemeenten
LGA	Local Government Act 2000
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
m. nt.	met noot van
N-VA	Nieuw-Vlaamse Alliantie
NGW	Nieuwe Gemeentewet
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
NJCM	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten

Nr.	Nummer
o.a.	onder andere
p.	pagina
r.o.	rechtsoverweging
RvdW	Rechtspraak van de Week
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
Sw	Strafwetboek
TMA	Tijdschrift voor Milieuschade en Aansprakelijkheidsrecht
Vgl.	vergelijk
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VvE	Vereniging van Eigenaars
Vzr.	Voorzieningenrechter
WGAS	Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties
WHO	World Health Organization
Wro	Wet ruimtelijke ordening

## Trefwoordenregister

- Acceptable Behaviour Contract, 118, 121, 139, 143, 190, 204, 207
- accessibility, 15, 84, 104, 182
- achterstallig onderhoud, 92, 102, 116, 199, 208
- Afvalstoffendecreet, 149, 171
- algemene administratieve politiebevoegdheid, 149, 150, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 159, 160, 178, 179, 180, 194, 205
- Algemene wet op het binnentreden, 19
- Anti-Social Behaviour Act 2003, 117, 122, 124, 134, 137, 138, 144, 190, 191, 205
- Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Bill 2013, 53, 118, 139, 140, 192, 281
- appreciatiemarge, 16, 17, 33, 44, 45, 46, 55, 184, 265
- APV, 61, 62, 65, 67, 107, 240, 250, 263, 283
- art. 1a Woningwet, 79, 91, 98, 99, 104, 116, 208
- art. 1b Woningwet, 77, 79, 91, 92, 94, 96, 99, 100, 101, 102, 103, 108, 116, 200
- art. 5:127a BW, 96, 97
- art. 6 EVRM, 128, 163, 169, 171, 190, 193, 201
- art. 8 EVRM, 8, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 20, 24, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 63, 73, 84, 113, 114, 122, 132, 134, 142, 144, 158, 159, 177, 180, 182, 184, 185, 187, 189, 196, 199, 200
- art. 10 Gw, 2, 9, 11, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 33, 34, 58, 60, 63, 64, 67, 68, 69, 83, 86, 90, 104, 106, 114, 115, 116, 182, 183, 189, 199, 200, 204, 210, 211, 214
- art. 12d Woningwet, 91, 96, 97, 104
- art. 13 Woningwet, 92, 97
- art. 13b Opiumwet, 70, 75, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 106, 115, 198, 205, 208, 212
- art. 14 Woningwet, 87, 88, 89, 90, 91, 102, 103, 115, 198, 214
- art. 17 Woningwet, 70, 77, 78, 79, 81, 84, 86, 88, 91, 100, 115, 198, 205
- art. 22 Gw België, 9, 11, 25, 27, 28, 34, 51, 158, 162, 177, 179, 183, 189, 196, 211
- art. 53 EVRM, 24, 28
- art. 77 Onteigeningswet, 87, 89, 90, 115, 198, 205
- art. 119 NGW, 148, 164
- art. 119bis NGW, 164, 167, 179, 194, 195
- art. 133 NGW, 148, 160, 162, 178, 179, 194, 204, 211
- art. 134<sup>quater</sup> NGW, 162
- art. 135 § 2 NGW, 148, 149, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 158, 159, 161, 162, 178, 194, 196, 211
- art. 154b Gemeentewet, 108
- art. 174a Gemeentewet, 3, 58, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 80, 81, 83, 84, 115, 198, 205, 210, 213
- art. 431 Sr, 212

- ASBI, 125, 130, 131, 132, 133, 140, 141, 143, 144, 190, 191, 192, 193, 202, 283
- ASBO, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 140, 141, 143, 144, 190, 191, 192, 193, 202, 211, 236, 241, 243, 247, 248, 250, 253, 256, 261, 262, 263, 264, 267, 268, 272, 274, 283
- autonome verordenende bevoegdheid, 57, 59, 60, 62, 67, 115, 183, 197
- autonome verordening, 2, 33, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 67, 86, 109, 114, 115, 198, 199, 201, 204, 211, 212
- beginselplicht tot handhaving, 50, 51, 185, 189
- bemiddelingsprocedure, 172, 173, 195, 204, 274
- benedengrens, 59, 60, 62, 110
- beperkingensystematiek, 12, 15, 21, 22, 23, 26, 28, 33, 67, 115, 132, 183, 189, 271
- besluitvormingsprocedure, 44, 45, 48, 52, 55, 184
- bestemmingsplan, 57, 105, 106, 116, 198, 200, 209
- bestuurlijke boete, 100, 101, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 188, 198, 205, 212, 235, 240, 245, 248, 250, 259, 263, 266
- bestuurlijke strafbeschikking, 108, 111, 112, 114, 115, 198, 205, 212
- bezoekersverbod, 2, 3, 59, 62, 63, 64, 68, 69, 70, 71, 74, 129, 134, 135, 136, 137, 138, 142, 144, 187, 188, 191, 208, 210, 211, 214
- bijzondere administratieve politiebevoegdheden, 149, 150, 156
- Bouwbesluit 2012, 91, 92, 93, 94, 97, 99, 198, 208
- bovengrens, 60, 63, 212
- *Buckland*, 13, 14, 18, 32, 228
- chronic crime, 126
- civil preventative order, 118, 121, 122, 125, 128, 132, 133, 139, 144, 190, 191, 192, 202, 204, 209
- closure order, 118, 134, 136, 137, 138, 139, 141, 142, 143, 192, 201, 261
- Community Closure Notice, 141, 142, 143
- Community Protection Notice, 54, 140, 192
- Community trigger, 139
- CRASBO, 126, 142, 283
- Crime and Disorder Act 1998, 117, 119, 122, 125, 131, 190, 192, 278
- Criminal Behaviour Order, 142
- *Darkowska*, 41, 43, 228
- declaration of incompatibility, 30
- de-escalatiemodel, 181, 185, 187, 188, 189, 193, 197, 201, 204, 214
- derden-inmenging, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 183, 184, 189, 206, 214
- dierenhinderverbod, 65, 66
- direct effect, 36, 37, 54, 184
- doelcriteria, 15, 58, 122, 159, 200
- drang, 96, 186, 187, 216, 258, 270

- drugshandel, 3, 62, 63, 68, 70, 74, 75, 80, 81, 82, 84, 105, 109, 115, 135, 189, 208, 212
- *Dudgeon*, 13, 14, 16, 227
- Environmental Protection Act 1990, 122, 124, 140, 144, 190, 205
- *Fadeyeva*, 38, 46, 47, 227
- fair balance, 44, 45, 47, 48, 50, 53, 55, 184, 259, 264
- federale wet, 26, 27, 34, 162, 178, 179, 183, 196
- FF Kappe-contract, 207
- foreseeability, 15, 33, 84, 85, 104, 132, 143, 162, 163, 182, 192
- *Galev*, 43, 227
- gedragsaanwijzing, 118, 144, 187, 188, 190, 192, 202, 204, 205, 208, 209, 210, 211
- gedragsconvenant, 186, 187, 207
- geluidshinderverbod, 64, 65, 67, 68, 69, 114, 211
- geluidsnormen, 41, 42
- gemeenschapsdienst, 174
- gemengde inbreuken, 167, 168, 169, 170, 171, 173, 175, 177, 179, 195, 201, 205, 212
- geringe inbreuk, 68, 69, 70, 114, 115, 199
- gezondheidsschade, 39, 40, 43
- *Hatton*, 39, 44, 45, 46, 227, 255, 259
- hennepplantage, 78, 81, 82, 83, 93, 99, 106, 113, 199, 208
- huisjesmelkers, 99
- Huisvestingswet, 108, 113
- Human Rights Act 1998, 9, 12, 29, 34, 52, 54, 120, 182, 241, 278
- informationele privacy, 4, 133
- IPNA, 140, 141, 142, 143, 192, 202, 283
- klassieke privacy, 4
- *Kyrtatos*, 37, 38
- last onder bestuursdwang, 50, 64, 73, 88, 92, 106, 115, 116, 198, 204, 210, 212
- last onder dwangsom, 50, 64, 65, 73, 88, 92, 101, 104, 105, 106, 107, 115, 116, 198, 204, 208, 209, 210, 211
- leer van de algemene beperkingen, 21, 22
- leer van de bijzondere beperkingen, 21, 23
- *López Ostra*, 39, 46, 227
- materiële openbare orde, 151, 152, 155, 156, 157, 178, 194, 211
- *McCann*, 14, 17, 83, 127, 182, 233, 261
- *Mileva*, 38, 41, 42, 45, 47, 54, 184, 228
- misbruik van recht, 68
- morele openbare orde, 151, 152, 154, 155, 194, 238, 252
- *Moreno Gomez*, 13, 38, 39, 41, 42, 46, 227
- negatieve verplichting, 1, 2, 8, 11, 57, 118, 189
- Noise Act 1996, 123, 124, 144, 190, 205, 244
- non-statutory instruments, 118, 121, 139, 190
- notice, 118, 122, 123, 124, 134, 137, 138, 140, 143, 144, 190, 191, 205, 212, 268
- *Oluić*, 36, 38, 40, 42, 46, 47, 48
- openbare overlast, 5, 147, 152, 153, 154, 155, 156, 161, 169,



- 171, 178, 194, 205, 211, 237, 238, 250, 277
- plaatsverbod, 174, 175
- platform TegenGAS, 176
- politimaatregel, 147, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 178, 194, 195, 196, 204, 205, 211
- politiereglement, 148, 149, 157, 158, 159, 160, 163, 164, 165, 166, 169, 170, 171, 172, 174, 175, 177, 178, 179, 180, 194, 195, 196, 201, 202, 204, 211, 252
- positieve verplichtingen, 2, 3, 6, 7, 9, 35, 36, 48, 51, 52, 53, 54, 183, 184, 185, 189
- possession order, 120, 121, 139, 192, 205
- pressing social need, 16, 33
- procedure voor ouderlijke betrokkenheid, 174
- proportionaliteit, 16, 17, 18, 24, 32, 33, 63, 73, 75, 78, 80, 81, 86, 89, 90, 104, 105, 107, 113, 116, 120, 122, 125, 133, 138, 143, 144, 159, 163, 167, 175, 177, 178, 180, 182, 189, 193, 196, 200, 208, 213, 214, 258, 265, 273
- publiek-private samenwerking, 215, 216
- redelijk evenwicht, 44, 45, 46, 47, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 184
- redelijke uitleg van beperkingen, 68
- register van de gemeentelijke administratieve sancties, 175
- relationele privacy, 4
- Reparatiwet, 165, 167
- residual rights, 28
- restrictieve interpretatie, 67
- Rotterdamwet, 78, 79, 89, 247, 268
- sanctionerend ambtenaar, 166, 167, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 179, 194, 195, 196, 201
- straatoverlast, 207, 211
- strafrecht, 17, 107, 112, 127, 141, 163, 170, 175, 177, 190, 201, 239, 269, 274
- subsidiariteit, 16, 63, 73, 75, 80, 81, 86, 90, 104, 105, 107, 116, 122, 125, 133, 138, 143, 144, 159, 163, 177, 178, 180, 182, 189, 193, 196, 200, 208, 213, 214, 273
- two-step prohibition, 125
- uitstralingsjurisprudentie, 60
- Vereniging van Eigenaars, 91, 96, 97
- verhuurverbod, 100, 101, 102, 105
- verstoring van de openbare orde, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 82, 84, 110, 115, 153, 155, 157, 174, 210, 213, 265
- waarschuwing, 57, 58, 59, 104, 114, 118, 121, 122, 123, 139, 143, 144, 163, 186, 187, 192, 197, 199, 207, 240
- welstandseisen, 91, 95, 96, 97, 104
- Wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, 172, 178, 179, 194, 195, 203
- Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, 78, 80

## TREFWOORDENREGISTER

---

- Wet tot invoering van de gemeentelijke administratieve sancties, 147, 152
- Wet Victor, 70, 73, 87, 89, 90, 102, 198, 200, 205, 254, 277
- woningcorporatie, 207, 215
- Wooncode, 26, 150, 161, 255
- zelfstandige algemene administratieve politiebevoegdheid, 160



## Dankwoord

Gelukkig ben ik gedurende het schrijven van mijn proefschrift nooit bang geweest om eenzaam te vegeteren in een stoffig universiteitskamertje. Een groot aantal mensen hielp mij bij dit onderzoek en ik ben hun veel dank verschuldigd.

Zonder twijfel noem ik Jan Brouwer als eerste. Hem ben ik zeer dankbaar. Een betere promotor kan ik mij niet wensen. Dagelijks (!) kan ik met alle vragen, hersenspinsels en plannen bij hem aankloppen. Ik bewonder zijn fenomenale kennis van het (openbare-orde)recht en zijn open houding voor nieuwe ideeën en mensen. Ik bedank ook Peter van den Berg, die als copromotor optreedt. Ik heb veel profijt gehad van zijn ervaring met rechtsvergelijking en plezier beleefd aan onze gespreken over (het liefst zonnige en exotische) rechtsculturen.

Jon Schilder, Tom Barkhuysen en Ludo Veny ben ik dankbaar dat zij als lid van de leescommissie mijn proefschrift hebben beoordeeld. Laatstgenoemde ben ik tevens dank verschuldigd voor de hartelijke ontvangst aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Gent.

Adriaan, Berend, Caroline, Christine, Hati, Jan, Johan, Kai, Laurent, Louise, Marjan, Peter, Petra en Vincent maken van de Vakgroep Algemene Rechtswetenschap/Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid een inspirerend onderzoeksinstituut, waar ik dagelijks met plezier werk. Berend Roorda en Caroline Huls wil ik extra bedanken voor het kritisch meelezen. Een bijzonder woord van dank voor Marjan Siekmans-Koopmann voor talloze gezellige koffie-, lunch-, thee- en rookpauzes.

Ik bedank Elke Devroe, Tom Vander Beken, Koen van Heddeghem, Tom de Schepper en Paul de Hert voor de gesprekken over het Belgisch overlastrecht. David Cowan, Jane Donoghue and Kevin Brown helped me understand English anti-social behaviour law. Special thanks to David Cowan for welcoming me to the University of Bristol. I am really grateful to David Wexler and Ghislaine ('Gigi') Laraque for welcoming me to the Universidad de Puerto Rico and the wonderful island of Puerto Rico. Looking forward to years of friendship!

Veel dank ook aan alle medewerkers van de ministeries, gemeenten, politie, woningcorporaties, GGZ- en GGD-instellingen en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid waarmee ik heb mogen samenwerken. Trinet Holtslag bedank ik voor de prettige samenwerking en gezelligheid bij het schrijven van de verschillende handreikingen over woonoverlast. Met Katja Steverink maak ik met veel plezier de (Tokkie)tour langs gemeenten om workshops over woonoverlast en huisjesmelkers te geven.

Gerrit Kobes ben ik dankbaar voor het kritisch meelezen. Jurjen, Roline, Paul en Chris bedank ik voor hun vriendschap, de samen gemaakte reizen en alle gezellige avonden. Datzelfde geldt voor Heike en Isabel, die ik bovendien heel

dankbaar ben dat zij als paranimf willen optreden. Sander en Tessa bedank ik voor alle interesse in mijn onderzoek en al het lekkere eten. Mijn ouders dank ik voor de vrijzinnige en warme opvoeding die zij mij gaven en de vele avontuurlijke dingen die wij samen deden en nog gaan doen. Laten we snel weer naar Indonesië gaan. Simone is de liefste, met wie ik graag op reis ga. Het liefst in een bus met een geit of op een eiland met een coqui.

**REEDS VERSCHENEN IN DE REEKS OPENBARE ORDE &  
VEILIGHEID**

- Deel 1 L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke ordehandhaving of bestuursdwang? Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief*, 2012
- Deel 2 M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven. De aanpak van overlastveroorzakers in Nederland, Engeland, Wales en België*, 2013